

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 249.198 du 10 décembre 2020

A. 225.589/XV-3.782

En cause : **la commune de Koekelberg**,
représentée par son collègue des bourgmestres et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Cédric MOLITOR, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Guy BLOCK
et Kris WAUTERS, avocats,
chaussée de La Hulpe 187
1170 Bruxelles.

Partie intervenante :

**l'association de droit public
SOCIÉTÉ DES TRANSPORTS INTERCOMMUNAUX
DE BRUXELLES**, en abrégé « **STIB** »,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sébastien DEPRÉ
et Charles-Henri de la VALLÉE POUSSIN, avocats,
place Eugène Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 2 juillet 2018, la commune de Koekelberg demande l'annulation de « la décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'approuver le projet adapté de Plan Directeur Bus, adoptée le 21 mars 2018 ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 6 septembre 2018, l'association de droit public Société des transports intercommunaux de Bruxelles (STIB) demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 12 septembre 2018.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Pauline Lagasse, 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 requérante et adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 septembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 novembre 2020.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Cédric Molitor, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^{es} Guy Block et Kris Wauters, avocats, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Marie Lambert de Rouvroit, *loco* M^{es} Charles-Henri de la Vallée Poussin, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Élisabeth Willemart, premier auditeur, a été entendue 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. Faits

1. En 2014, conformément à l'article 18.2 de son contrat de gestion, la Société de Transports intercommunaux de Bruxelles (STIB) a entamé l'élaboration d'un « Plan Directeur Bus ».

Dans ce cadre, la STIB a divisé les communes de la Région de Bruxelles-Capitale en quadrants (NO, NE, SO et SE), afin de pouvoir aborder les enjeux en matière de développement de l'offre de transports publics à l'échelle d'un secteur géographique cohérent. La commune de Koekelberg fait partie du quadrant Nord-Ouest.

2. Le 13 mars 2014, la STIB tient une première réunion d'échanges avec les communes du quadrant Nord-Ouest sur le futur « Plan Directeur Bus » à l'étude. La Région de Bruxelles-Capitale est également présente. La commune de Koekelberg ne formule aucune observation particulière.

3. Le 4 novembre 2014, la STIB organise une nouvelle réunion d'échanges avec les communes du quadrant Nord-Ouest sur le projet de « Plan Directeur Bus » à l'étude.

L'invitation à cette réunion énonce :

La présentation réalisée à l'occasion de cette réunion précise ce qui suit :

« Remarque importante

→ le projet de Plan Directeur Bus doit être présenté à la Région d'ici le 1^{er} janvier 2015, selon la procédure spécifiée dans le Contrat de gestion.

→ Le travail d'élaboration du Plan Directeur Bus est encore en cours :

- les concepts présentés et leur évaluation budgétaire ne sont pas encore finalisés;
- certains arbitrages doivent encore être faits;
- à ce jour, aucun concept n'a fait l'objet d'une validation formelle, interne ou externe.

→ Toutes les informations communiquées lors du présent exposé doivent être considérées comme étant informelles, provisoires et susceptibles d'être modifiées, sans engagement aucun de la STIB ».

Une modification du tracé de la ligne de bus 20 fait partie des points discutés. Le tracé du bus 14 est évoqué en lien avec l'étude du tracé du tram 9.

Il résulte du document déposé par la partie adverse, à titre de compte rendu des différentes observations émises par les communes, que la commune de Koekelberg ne formule aucune observation particulière.

4. Le 12 décembre 2014 et le 25 février 2015, l'avant-projet de « Plan Directeur Bus » est discuté au sein du comité stratégique.

5. En février 2015, une présentation informative de l'avant-projet de « Plan Directeur Bus », destinée aux bourgmestres et échevins de la Mobilité des différentes communes, est organisée au cabinet du ministre de la Mobilité. Celle-ci comprend notamment une « première proposition de tracés détaillés (= à l'échelle de la rue) ».

6. En mars 2015, la STIB rencontre chacune des 19 communes (bourgmestre et échevins en charge de la Mobilité), en ce compris la commune de Koekelberg, en réunion bilatérale afin :

« [...] »

- de présenter de façon plus détaillée les modifications proposées sur le réseau autobus au niveau local;
- de s'assurer de l'adhésion globale de chaque commune aux concepts proposés dans son ensemble, et à la proposition de principe des tracés détaillés;
- de prendre note des suggestions complémentaires éventuelles et des points de désaccord éventuel, et d'identifier les solutions alternatives selon les nécessités ».

Il résulte du document déposé par la partie adverse comme étant le compte rendu des observations formulées par les communes à l'issue des consultations informelles de février et mars 2015, que la commune de Koekelberg a émis la demande suivante :

« [...] »

Commune	Adaptations souhaitées / Remarques	INTÉGRÉ DANS LE PROJET DE PLAN DIRECTEUR BUS Proposition	NON INTÉGRÉ (...)
Koekelberg	Pour le B20, ne souhaite pas le passage dans Basilique côté Koekelberg (cf. embarras de circulation au niveau de la KAK et de la crèche) (demande en phase avec le souhait de Molenbeek de desservir Bénès et Sebrecht + pas d'objection de BSA)	OK	

[...] ».

7. Le 22 octobre 2015, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale approuve le « Plan Directeur Bus » en première lecture. À la suite de cette approbation, des consultations publiques sont organisées par la STIB par le biais d'un site Internet dédié à l'avant-projet de « Plan Directeur Bus », ainsi qu'une tournée « Infobus » visant à rencontrer les citoyens de la Région de Bruxelles-Capitale pour leur fournir une information personnalisée sur l'avant-projet et une demande d'avis formel est adressée aux communes.

8. Le 19 novembre 2015, la STIB adresse à la commune de Koekelberg un courrier invitant celle-ci à lui communiquer son avis concernant la dernière version du projet de « Plan Directeur Bus », conformément à l'article 17.3 de son contrat de gestion. Le courrier précise qu'il est accompagné de différentes annexes, à savoir un plan topographique du quadrant Nord-Ouest, un plan schématique du réseau proposé pour l'ensemble de la région, ainsi qu'une présentation des modifications prévues dans le quadrant Nord-Ouest.

9. Le 4 février 2016, Bruxelles Mobilité transmet à la STIB son avis sur le projet de « Plan Directeur Bus ».

10. Le 8 février 2016, la STIB transmet à la commune de Koekelberg l'ensemble des remarques (au nombre de six) recueillies auprès de ses habitants concernant le projet de « Plan Directeur Bus », à la suite des différentes mesures d'information et de consultation des usagers menées par la STIB.

11. Le 19 février 2016, la commission régionale de la mobilité transmet à la STIB son avis concernant le projet de « Plan Directeur Bus ».

12. Le 23 février 2016, la commune de Koekelberg transmet à la STIB son avis sur le projet de « Plan Directeur Bus », conformément à l'article 17.3 du contrat de gestion de cette dernière. Dans ce cadre, elle relève ce qui suit :

« La modification de l'itinéraire de la ligne de bus 20 sur le tronçon situé entre les arrêts Étangs noirs et Bastogne ne permettra plus aux habitants du haut de la commune de rejoindre le cœur historique de la commune pour accéder aux différents services administratifs et aux équipements situés dans le cœur historique (écoles, crèches, centres sportifs, bibliothèques, ateliers culturels, *etc.*). Pour effectuer le même trajet que celui emprunté actuellement par le bus 20, il faudra opérer deux changements de ligne (49 et 13). Ces ruptures de charges impliquent des délais d'attente, une multiplication par quatre du temps de parcours et des difficultés accrues notamment pour les seniors, les PMR et les parents conduisant leurs jeunes enfants.

Nous avons d'ailleurs reçu une pétition ayant récolté 400 signatures pour le maintien du bus 20 reliant notamment l'avenue du Château à la place Henri Vanhuffel.

En ce qui concerne la ligne de bus 14, la modification de son itinéraire ne permettra plus de rejoindre directement Tour et Taxis et la Gare du Nord depuis Simonis et prive les Koekelbergeois d'un lien particulièrement rapide en dehors des heures de pointe.

C'est pourquoi, au vu de ces différents éléments, le conseil communal demande la révision du plan directeur bus afin de maintenir une ligne directe vers la Gare du Nord depuis Simonis et de maintenir l'itinéraire de la ligne de bus 20 dans sa configuration actuelle sur le territoire de Koekelberg ».

13. En avril-mai 2016, la STIB analyse, entre autres, l'avis de la commune de Koekelberg. Concernant la demande de maintien du tracé actuel du bus 20 entre les arrêts Bastogne et Étangs Noirs, elle émet une évaluation défavorable formulée en ces termes :

« Évaluation défavorable compte tenu de l'intérêt client relativement limité et de l'impact négatif qu'aurait cette adaptation d'itinéraire sur les performances de la ligne. Conserver le concept tel que figurant dans le Plan Directeur Bus approuvé en 1^{ère} lecture ».

Concernant la question du maintien, sur la ligne 14, du lien direct entre Simonis et la Gare du Nord, la STIB émet également une évaluation défavorable au motif notamment que :

« [...] le principe de complémentarité entre les réseaux des différents opérateurs de transport en commun doit primer, compte tenu des avancées attendues en matière d'intégration tarifaire ».

14. Le 6 juin 2016, la STIB adresse, par courriel, aux communes concernées par les modifications de la ligne de bus 20, le procès-verbal modifié de la réunion de concertation qui s'est tenue le 3 mai 2016 sur la question de l'itinéraire de la future ligne de bus 20. Ce procès-verbal énonce notamment ce qui suit :

« Par ailleurs, la commune de Koekelberg conteste le fait que le quartier Sebrecht ne soit plus directement relié à celui de l'administration communale de Koekelberg (arrêt "Vanhuffel"). Pour cela, Koekelberg propose que la future ligne bus 20 (Elbers – Gare du Nord) reprenne l'itinéraire de la future ligne 13 entre Étangs noirs et Simonis et soit prolongée jusqu'à la Gare du Nord par l'itinéraire actuel de la ligne 14, via Tour et Taxis. La STIB formulera des alternatives et les soumettra au cabinet SMET, en vue de la seconde lecture par le Gouvernement ».

15. Le 21 mars 2018, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale décide d'approuver, en seconde lecture, le projet adapté de « Plan Directeur Bus ».

16. Le 23 mars 2018, lors d'une conférence de presse, la STIB et le ministre en charge de la Mobilité et des Transports présentent, à l'aide d'un diaporama *PowerPoint*, le « Plan Directeur Bus » tel qu'il est approuvé.

17. Le 29 mars 2018, plusieurs journaux reprennent des déclarations de la commune de Koekelberg exprimant son mécontentement quant au « Plan Directeur Bus ».

18. Le 30 avril 2018, le ministre de la Mobilité de la Région de Bruxelles-Capitale informe la commune de Koekelberg de l'approbation du « Plan Directeur Bus » et joint celui-ci en annexe.

IV. Exposé du cadre juridique

Les principaux éléments du cadre juridique utiles à l'examen des différentes questions soulevées par le recours et à l'occasion des débats se présentent comme suit :

La STIB est une personne morale de droit public chargée de l'exploitation du service public des transports en commun urbains sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, en vertu de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 22 novembre 1990 relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale.

La mission de service public qui est ainsi confiée à la STIB est encadrée par ladite ordonnance, par le cahier des charges prévu à son article 2, ainsi que par le contrat de gestion conclu en exécution de son article 3.

L'article 3 de l'ordonnance précitée est ainsi rédigé :

« Art. 3. L'Exécutif et la Société concluent un contrat de gestion qui règle les matières suivantes :

1° - Les objectifs assignés aux parties; ces objectifs traduisent la politique poursuivie en commun par la Société et l'Exécutif, tant pour ce qui concerne l'exploitation du service des transports en commun urbains qu'en ce qui concerne les méthodes de gestion et la structure de la Société, en ce compris les rapports avec la clientèle et la politique commerciale de la Société.

2° - Les principes relatifs à l'établissement, la modification, l'extension, la suppression de lignes, par la Société ou par ses filiales ou concessionnaires.

2°*bis* - Les principes relatifs à l'exploitation des services visés à l'article 2, deuxième alinéa, 4°, de l'arrêté-loi du 30 décembre 1946 relatif aux transports rémunérés de voyageurs par route effectués par autobus et par autocars;

3° - Le plan des investissements nécessaires pour la réalisation de ces objectifs par la Société ou ses filiales ou concessionnaires.

4° - Le régime financier de l'exploitation, et en particulier :

- a) les principes de détermination des tarifs;
- b) la fixation, le calcul et les modalités de paiement des dotations éventuelles à charge du budget général des dépenses de la Région;
- c) les charges, intérêts et amortissements que la Région accepte de destiner à la couverture d'investissements, sous forme de dotations.

5° - Le cas échéant, le calendrier de réalisation des objectifs visés au 1° ci-dessus.

6° - L'intéressement de la Société aux objectifs visés ci-dessus et les sanctions en cas de non-respect par une partie de ses engagements.

7° - Les éléments que le plan d'entreprise visé à l'article 4 de la présente ordonnance doit contenir et les délais pour la communication et l'approbation du plan.

Le contrat de gestion aura préalablement été négocié avec les partenaires sociaux dans le respect de l'article 14 de la présente ordonnance.

8° - Les conditions de révision du contrat.

Le contrat est communiqué pour information aux membres du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale dès son approbation par l'Exécutif et la Société ».

Il ressort de cette disposition que, parmi les matières qui doivent être réglées par le contrat de gestion, figurent les principes relatifs à l'établissement, la modification, l'extension, la suppression des lignes qui sont exploitées par la STIB.

Le contrat de gestion 2013-2017 adopté sur la base de l'article 3 précité, s'inscrit dans le cadre du Règlement européen (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les Règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil. Il vaut contrat de service public au sens de l'article 2, i), dudit Règlement européen (CE) n° 1370/2007 pour les activités de transport public de personnes sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Au regard de l'article 5, § 2, du Règlement précité, toute autorité locale compétente (ici la Région de Bruxelles-Capitale) peut décider d'attribuer des contrats de service public en matière de transport de voyageurs à une entité juridiquement distincte sur laquelle l'autorité locale exerce un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services. Lorsqu'elle prend une telle décision, l'autorité locale doit notamment veiller à ce que son contrôle puisse se traduire par une représentation au sein des organes d'administration, de direction ou de surveillance ainsi que par une influence et un contrôle effectifs sur les décisions stratégiques et sur les décisions individuelles de gestion.

L'article 3 du contrat de gestion précité, prévoit à ce sujet notamment ce qui suit :

« Article 3. Rôle de la Région en tant qu'autorité organisatrice

En tant qu'Autorité Organisatrice des services de transports sur le territoire bruxellois, la Région :

- définit une stratégie politique et planifie la mobilité au sens large, pour tous les modes et pour tous les opérateurs de transports publics;
- met en œuvre le plan Iris 2 et prépare le rapportage organisé dans le cadre du pilotage de ce plan, en collaboration avec la STIB;

[...]

- participe, en collaboration avec la STIB, à la définition des objectifs de desserte à rencontrer par l'offre de transport public. Ces objectifs ainsi que les grands changements d'offre et de réseau sont discutés au sein du Comité stratégique;

[...] ».

Quant à l'article 4 du même contrat de gestion, il détermine le rôle de la STIB en tant qu'opérateur interne chargé du service public de transport urbain de voyageurs, en précisant ce qui suit :

« [...].

Conformément aux dispositions prévues par le règlement CE 1370/2007, la Région, en tant qu'Autorité Organisatrice, a fait le choix de désigner la STIB comme opérateur interne du service public de transport régulier de passagers par métro, tram et bus, sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

En conséquence, la STIB est tenue :

- d'exécuter les obligations de service public décrites dans le présent contrat selon les modalités qui y sont définies;
- [...].

L'offre de transport est établie sur un réseau de référence 2012 et évolue de manière à satisfaire au mieux la demande de déplacements. L'offre de référence, les procédures régissant son adaptation et les offres complémentaires nécessitées par des circonstances particulières [...] sont détaillées au titre III. [...]

Dans le cadre de la réalisation de cette mission principale de service public, la STIB:

- prépare et participe, en collaboration avec la Région, à la définition du programme de développement de l'offre et du réseau au niveau du Comité stratégique;

- mobilise son organisation et ses moyens opérationnels et humains pour la réalisation du programme de développement de l'offre et du réseau dont elle a la charge;

[...] ».

Il ressort des dispositions suivantes du contrat de gestion que la planification du réseau des transports publics doit tenir compte de la compétence de la région pour définir les orientations principales de la politique de la mobilité sur son territoire, la région prenant ainsi part aux différents stades de l'élaboration de cette planification.

« Article 12. Planification du réseau des transports publics

12.1. Rôle du Comité stratégique

Le Comité stratégique est composé paritairement de huit membres, accompagnés des experts nécessaires. La Région y est représentée par le Directeur général de Bruxelles Mobilité, un autre membre de Bruxelles Mobilité, le Directeur général de l'AATL et un membre du Cabinet du Ministre des Transports. La STIB est représentée par sa Direction générale et deux membres de sa direction. La présidence revient alternativement à l'Administrateur-Directeur général de la STIB (années impaires) et au Directeur général de Bruxelles Mobilité (années paires).

[...]

Le Comité stratégique est en charge des fonctions de planification du réseau suivantes, conformément aux lignes directrices de la planification de la mobilité générale :

- La planification et la coordination des études préalables au développement du réseau. À ce titre, et sur la base des travaux préparés par le Groupe de travail "Études", le Comité stratégique :

> arrête annuellement un programme d'études stratégiques et du réseau à 5 ans (programme "glissant");

> traduit chaque année ce programme en plan de travail avec les retombées concrètes attendues et en fait la synthèse dans le rapport annuel visé à l'article 78;

> constitue les comités d'accompagnement des études sélectionnées;

> évalue le résultat des études réalisées et formule des recommandations;

> le cas échéant et moyennant accord du Ministre, saisit pour avis la commission Régionale de la mobilité.

[...].

12.2. Rôle de Bruxelles Mobilité au sein du Comité stratégique

Au sein du Comité stratégique et des groupes de travail "Projets" et "Études", certaines missions de planification du réseau des transports publics sont pilotées

par Bruxelles Mobilité, en collaboration avec la STIB. Ces missions comprennent :

[...]

12.3. Rôle de la STIB au sein du Comité stratégique

Au sein du Comité stratégique et des groupes de travail “Projets” et “Études”, certaines missions de planification du réseau des transports publics sont pilotées par la STIB, en collaboration avec la Région. Ces missions comprennent :

[...]

- l’élaboration de plans directeurs pour le développement de l’offre de transport, en ce compris des infrastructures de dépôt (entretien et remisage), afin d’ajuster au mieux les capacités à l’évolution de la demande et à améliorer la performance et la fiabilité du service de transport, en conformité avec les plans stratégiques régionaux.

[...]

Article 13. Collaborations avec les pouvoirs locaux en Région de Bruxelles-Capitale

[...]

La Région et la STIB veillent à renforcer le dialogue avec les communes en les impliquant en amont des projets de développement de l’offre et d’amélioration de la performance du réseau de surface qui sont situés sur leur territoire communal, et ce, dès le stade de la conception et de la planification. Pour ce faire, elles définissent ensemble, au sein du Comité stratégique et pour le 1er janvier 2014 au plus tard, une procédure de concertation formelle avec les communes et ce pour les projets d’importance significative et nécessitant un permis d’urbanisme.

[...]

Article 16. Offre de référence

L’offre de référence est constituée de l’ensemble des prestations de transport public programmées au 31/12/2012 par la STIB sur son réseau de métro, tram et bus. Cette offre est réalisée sur un réseau maillé irriguant l’ensemble des quartiers de la Région, et constituée des lignes structurantes, des lignes de rabattement, des lignes de desserte locale, des lignes de bus de nuit (Noctis), des véhicules et des modes. Cette offre fait l’objet d’un tableau indicatif figurant en annexe 1 du présent contrat.

[...]

Article 17. Procédure d’adaptation de l’offre en cours de contrat

[...]

17.3. Réorganisations substantielles de l’offre

La réorganisation substantielle de l'offre ou du réseau doit faire l'objet d'une autorisation préalable de la Région. La STIB établit un dossier argumenté, qui comporte au moins :

- l'état de la situation existante (offre et réseau) et les modifications projetées, en tenant compte entre autres de la qualité de l'offre;
- la comparaison entre les deux situations sous leurs divers aspects;
- la quantification et la localisation de la demande existante et de la demande potentielle;
- les coûts d'investissement éventuels et leur financement;
- les coûts d'exploitation et leur financement;
- les recettes escomptées;
- les impacts sur l'environnement;
- la date prévue / souhaitée de mise en application;
- la durée des travaux;
- l'avis des services de Bruxelles Mobilité et des communes concernées. En cas d'absence d'avis de leur part dans les 60 jours de la demande officielle émanant de la STIB, leur avis est réputé favorable.

Ce dossier est présenté au Comité stratégique et validé définitivement par le Ministre.

Une fois que ces réorganisations ont été validées et mises en œuvre, toute adaptation ultérieure de l'offre conséquente se fait selon les procédures citées aux articles 17.1 ou 17.2 selon les cas.

Article 18. Principes et objectifs de développement de l'offre

La STIB s'engage à améliorer et à diversifier son offre, notamment en :

1. améliorant son offre sur le réseau existant (c.à.d. fréquences et amplitudes du métro, tram et bus);
2. restructurant son offre en bus au moyen d'un nouveau Plan Directeur bus;
3. mettant en service des infrastructures nouvelles et extensions du réseau (tram).

Ces développements de l'offre demandent des infrastructures (dépôts, ateliers, terminus, arrêts, gabarit de voirie,...) adaptées sans lesquelles le développement envisagé ne pourra pas être atteint.

Ces mesures sont détaillées dans les articles qui suivent (18.1, 18.2 et 18.3). Sur le plan quantitatif, à l'horizon 2017, la mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures permettra à la STIB d'offrir les niveaux de production repris dans le tableau indicatif ci-dessous :

[...]

18.2. Réalisation d'un nouveau Plan Directeur bus

Pour le 1^{er} janvier 2015 au plus tard, la STIB proposera à la Région, conformément à la procédure visée à l'article 17.3, un nouveau Plan Directeur bus pour répondre aux défis liés à l'évolution urbaine et à la demande de mobilité, en tenant compte des contraintes liées à la commande de matériel roulant et aux besoins en dépôts et ateliers pour l'héberger.

Ce Plan évaluera, notamment, la possibilité d'intégrer les mesures suivantes :

- amélioration supplémentaire des fréquences et amplitudes sur certaines lignes;
- redéploiement de l'offre en bus dans le quadrant Nord-Ouest;

[...]

- développement d'une offre intégrée avec les autres opérateurs de transports publics sur certains grands axes interrégionaux, conformément à l'article 50;

[...]

- desserte de bus renforcée vers Tour & Taxis au fur et à mesure de son urbanisation en attendant le tram;

[...]

- limitation des correspondances.

[...] ».

Le « Plan Directeur Bus » dont il est ainsi question est celui qui est visé à l'article 18.2 du contrat de gestion qui lie la partie adverse et la STIB pour la période 2013-2017.

V. Intervention

La requête en intervention introduite par la STIB ayant été accueillie provisoirement, il y a lieu de l'accueillir.

VI. Recevabilité

VI.1. Thèses des parties

La partie requérante considère que l'acte attaqué ne devait être ni publié ni notifié, de telle sorte que le délai de recours a commencé à courir le jour de sa prise de connaissance qu'elle considère comme étant le 30 avril 2018, au vu du courrier qui lui a été adressé par la partie adverse.

Elle défend également qu'elle a intérêt à l'annulation de l'acte attaqué dès lors qu'une commune a, par principe, intérêt à demander l'annulation de toute décision qui concerne le territoire communal en ce qui concerne l'exploitation d'activités réglementées qui s'y exercent et qu'en l'espèce, l'acte attaqué affecte son territoire et la desserte de celui-ci par les transports publics.

La partie adverse soutient que l'acte attaqué ne constitue pas un acte administratif au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Elle souligne qu'il ressort de l'article 18.2. du contrat de gestion qu'un « Plan Directeur Bus » va évaluer la possibilité d'intégrer certaines mesures par la STIB. À son estime, il s'agit donc d'un acte qui relève plutôt de la science politique et qui constitue un travail préparatoire afin que la STIB puisse prendre des mesures concrètes, un tel plan d'évaluation laissant à l'autorité compétente un pouvoir discrétionnaire afin de prendre telle ou telle mesure. Selon elle, l'article 18.2 du contrat de gestion prévoit de manière expresse que la STIB doit encore mettre en œuvre les mesures : « sur le plan qualitatif, à l'horizon 2017, la STIB serait en mesure d'offrir, grâce à la mise en œuvre de ces mesures, les niveaux de production ». Elle considère ainsi que c'est au niveau de la prise de mesure que la STIB modifie éventuellement l'ordonnancement juridique.

Elle soutient en conséquence que le « Plan Directeur Bus » est un plan à valeur indicative auquel ne peut pas être appliquée, par analogie, la jurisprudence qui reconnaît une certaine force contraignante à des plans à valeur indicative. Elle ajoute encore qu'il ne peut être en aucune façon constaté, sur la base du contrat de gestion, que la STIB est tenue de suivre le contenu du « Plan Directeur Bus » lorsqu'elle prend des mesures concrètes.

Elle prétend aussi que la partie requérante ne justifie pas d'un intérêt personnel. Elle observe que les modifications apportées aux parcours des lignes 14 et 20 entraînent une affectation moindre du territoire de la commune de Koekelberg, de telle sorte que celle-ci n'aurait pas intérêt à son recours.

Elle souligne également que la décision attaquée a été adoptée dans le cadre de la politique publique de la mobilité et non pas dans le cadre de la politique publique de l'environnement, de telle sorte que la jurisprudence citée par la partie requérante n'est pas pertinente. Elle reproche à celle-ci de ne pas fournir d'explication concrète quant à son intérêt au recours.

Elle affirme que, dès lors que l'acte attaqué concerne la politique de la mobilité, celui-ci relève d'un intérêt régional et défend que la jurisprudence du

Conseil d'État qui admet l'intérêt communal présuppose que les communes concernées disposent de compétences à tout le moins partielles en lien avec l'adoption de l'acte attaqué. Elle ajoute qu'en matière de transports en commun, l'implication des communes est moindre qu'en matière environnementale et ne permet pas de justifier un intérêt communal, compte tenu de l'aspect régional de la compétence.

Enfin, elle insiste sur la circonstance que seule une petite portion du territoire communal est concernée par les modifications critiquées. Selon elle, la requête relève de l'intérêt personnel des citoyens qui ne peut pas se confondre avec l'intérêt communal.

Quant à la recevabilité *ratione temporis* de la requête, elle soutient que la partie requérante a eu connaissance de l'acte attaqué (disponible sur Internet depuis le 22 mars 2018) dès la conférence de presse du 23 mars 2018. Les déclarations par voie de presse de la partie requérante, le 28 mars 2018, témoignent, selon elle, d'une prise de connaissance à tout le moins à cette date.

Elle rappelle également que la partie requérante a été impliquée dans le cadre de la procédure d'adoption du « Plan Directeur Bus » dont elle connaissait dès lors le contenu. À supposer que la partie requérante n'ait pas eu connaissance du texte complet du « Plan Directeur Bus », elle souligne que celle-ci était alors tenue d'agir avec diligence afin d'obtenir cette information et qu'elle ne pouvait se contenter d'attendre la notification du 30 avril 2018 effectuée à son initiative.

Elle en conclut que la requête est, par conséquent, tardive.

La partie intervenante soutient que l'acte attaqué est un acte ayant seulement une valeur indicative qui ne produit pas d'effets juridiques, de telle sorte qu'il ne constitue pas un acte administratif au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Elle fait également valoir que le recours introduit par la partie requérante s'apparente à une action populaire dès lors qu'il relève de l'intérêt personnel qu'auraient les citoyens à disposer d'un réseau de bus performant. Elle reproche également à la partie requérante de ne pas démontrer en quoi elle serait négativement affectée par l'acte attaqué.

Quant à la recevabilité *ratione temporis* du recours, elle expose qu'il appartenait à la partie requérante de faire preuve de diligence afin d'acquiescer une

connaissance suffisante de la version finale du « Plan Directeur Bus ». Selon elle, la partie requérante a connaissance du contenu du « Plan Directeur Bus » depuis, à tout le moins, le 28 mars 2018 au vu des articles de presse publiés à cette date, qui évoquent le mécontentement de la partie requérante à l'égard de la version finale du « Plan Directeur Bus » approuvé par l'acte attaqué.

En réplique, la partie requérante considère que la partie adverse se méprend sur la portée de son recours dès lors qu'elle ne poursuit pas l'annulation du « Plan Directeur Bus » mais bien celle de la « décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'approuver le projet adapté du Plan Directeur Bus, adoptée le 21 mars 2018 ».

Elle en déduit que l'ensemble de l'argumentation développée par la partie adverse, dès lors qu'elle concerne le plan lui-même, n'est pas pertinente et ne peut pas être appliquée par analogie à la décision d'approbation critiquée.

Elle souligne que l'approbation du « Plan Directeur Bus » est expressément prévue par l'article 17.3 du contrat de gestion qui dispose que « la réorganisation substantielle de l'offre ou du réseau doit faire l'objet d'une autorisation préalable de la Région ». Elle en déduit que, pour être effective ou appliquée, cette réorganisation, qui constitue précisément l'objet du « Plan Directeur Bus », doit obtenir l'autorisation préalable du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, ce à quoi équivaut en termes d'effets l'approbation par la Région via l'acte attaqué.

Dès lors que la décision critiquée rend exécutoire le « Plan Directeur Bus », elle considère que celle-ci modifie l'ordonnancement juridique de manière certaine et est susceptible de faire grief, de telle sorte que le recours est, selon elle, recevable.

Elle fait valoir, quant à son intérêt à agir, que la jurisprudence du Conseil d'État considère qu'une commune a en principe intérêt à l'annulation de toute décision qui affecte le territoire communal et qu'elle ne se limite pas aux litiges en matière d'urbanisme ou d'environnement ni aux matières dans lesquelles certaines compétences décisionnelles sont attribuées aux communes. Elle avance que le Conseil d'État ne fait pas nécessairement le lien entre l'intérêt reconnu aux communes et les compétences qui leur sont attribuées dans les matières en lien avec lesquelles l'acte dont elles sollicitent la censure a été adopté.

Selon elle, l'approbation du « Plan Directeur Bus » aura pour conséquence une desserte moins dense ou moins efficace de son territoire, ce qui justifie l'affectation du territoire communal. Elle explique que l'acte attaqué « fait directement grief à la partie requérante, qui a également mission, et à tout le moins la faculté, d'être attentive au bon aménagement de son territoire, dans tous les sens du terme et sans que cela fasse nécessairement ou uniquement référence à la matière de l'urbanisme, ainsi qu'à une bonne exécution des missions de services publics sur ledit territoire ». Des décisions prises dans le cadre de l'exercice de compétences régionales peuvent, à son estime, avoir des conséquences pour une commune en ce qui concerne l'organisation et l'aménagement de son territoire, l'organisation de ses services publics sur son territoire et la desserte de ce territoire par les différents services publics. Enfin, elle conteste le fait que son intérêt au recours se confondrait avec celui de chacun de ses citoyens.

Quant à la recevabilité *ratione temporis* de son recours, elle abandonne la thèse défendue dans sa requête en annulation selon laquelle l'acte attaqué ne devait être ni publié ni notifié. À la réflexion, elle considère que l'acte attaqué – qu'elle qualifie d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale – devait faire l'objet d'une publication au *Moniteur belge* en application de l'article 39 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Dès lors que l'acte attaqué n'a pas été publié, elle constate que le délai de recours n'a pas commencé à courir.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse souligne que la compétence de la STIB pour adopter le « Plan directeur Bus » se fonde, en premier lieu, sur l'article 1^{er} de l'ordonnance du 22 novembre 1990 relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale qui lui confie le service public des transports en commun sur le territoire de la région. Elle rappelle que la STIB est une association de droit public et donc une autorité administrative compétente pour adopter des actes administratifs unilatéraux dans le cadre de la gestion de son service public. Par ailleurs, elle relève que l'article 2, alinéa 1^{er}, 2^o, de la même ordonnance permet à la STIB d'établir ou de modifier les lignes de bus, le contrat de gestion en établissant les principes. Selon elle, l'article 18.2 du contrat de gestion n'est qu'une confirmation de cette compétence et atteste de sa mise en œuvre contractuelle. Quant à l'article 17.3 du même contrat de gestion, elle indique qu'il ne fait que confirmer que la Région de Bruxelles-Capitale est l'autorité de tutelle de la STIB qui dispose, en l'espèce, d'une compétence d'autorisation. Elle en conclut que le contrat de gestion n'est pas la base légale de la compétence de la STIB pour adopter le « Plan directeur Bus ». Enfin, elle souligne que cette compétence s'inscrit

dans le champ de la loi du changement ou du principe de mutabilité et soutient que l'acte attaqué entend modifier le plan des lignes de bus qui avait été établi de manière unilatérale par la STIB. Il ne s'agit donc pas, selon elle, d'une exécution du contrat de gestion.

Quant à la recevabilité *ratione temporis* du recours, elle fait valoir que l'acte attaqué est un acte de tutelle qui ne devait pas faire l'objet d'une publication au *Moniteur belge* et que si le contrat de gestion se rapproche de la concession de service public, elle souligne que la Région de Bruxelles-Capitale ne publie jamais au *Moniteur belge* les cahiers des charges qui pourtant comportent des dispositions d'ordre réglementaire.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante s'en réfère à son mémoire en réplique quant aux exceptions d'irrecevabilité.

VI.2. Appréciation

a) Recevabilité *ratione materiae*

Sont seuls susceptibles d'être annulés par le Conseil d'État, sur la base de l'article 14, § 1^{er}, de ses lois coordonnées, les actes juridiques unilatéraux accomplis par les autorités administratives qui sont de nature à faire grief par eux-mêmes. L'acte dont le Conseil d'État peut connaître est celui qui modifie l'ordonnancement juridique de manière certaine.

En l'espèce, l'acte attaqué est identifié, en termes de requête, comme étant « la décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'approuver le projet adapté de Plan Directeur Bus, adoptée le 21 mars 2018 ». Le « Plan Directeur Bus » dont il est ainsi question est celui que vise l'article 18.2. du contrat de gestion liant la partie adverse à la STIB pour la période 2013-2017.

Conformément à l'article 4 de ce contrat de gestion, la détermination du réseau de transport – et par voie de conséquence du tracé des lignes desservies – constitue un élément central du service public assuré par la STIB (et, dès lors, de la politique de mobilité de la Région). La carte ainsi définie permet de donner un contenu concret à l'offre de transport en commun sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et impacte directement les usagers de ce service.

Il résulte également du contrat de gestion que le secteur des transports en commun bruxellois fait l'objet d'une planification à plusieurs niveaux et que

l'établissement d'un « Plan Directeur Bus » est imposé par l'article 18.2 du titre III de ce contrat de gestion. Enfin, l'adoption de ce « Plan Directeur Bus » est soumise à la procédure prévue par l'article 17.3 du contrat de gestion dès lors qu'il s'agit d'une réorganisation substantielle de l'offre ou du réseau.

Au vu des dispositions du Règlement européen n° 1370/2007, précité, et des articles 17.3 et 18.2 du contrat de gestion, il apparaît que c'est bien la Région de Bruxelles-Capitale qui doit « valider ou autoriser » le « Plan Directeur Bus » qui lui est proposé par la STIB, sa compétence ne pouvant relever, dans ces circonstances, de l'exercice d'une tutelle administrative, la volonté exprimée par le législateur, lors des travaux préparatoires de l'ordonnance du 22 novembre 1990, précitée, étant de ne plus laisser à la seule appréciation de la STIB le soin de définir le tracé du réseau.

Par ailleurs, aucun élément du contrat de gestion ne permet de considérer que, à la suite de l'intervention du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le « Plan Directeur Bus » devrait encore faire l'objet d'une adoption par la STIB, celle-ci se limitant à faire une proposition de plan à la région. C'est au regard du réseau ainsi défini par la Région que la STIB est tenue d'exécuter ses missions de service public. Comme le relève la partie intervenante, « l'acte attaqué constitue l'outil de planification sur la base duquel elle exploite son réseau de bus et assume ainsi une importante partie de ses missions ». La partie adverse ne paraît, du reste, pas laisser entendre autre chose lorsqu'elle expose, en page 3 de son mémoire en réponse, que « le Plan Directeur Bus a dès lors pour but de restructurer l'offre de transport en commun en bus, afin d'offrir un meilleur service aux citoyens de la Région de Bruxelles-Capitale » et que ce « Plan Directeur Bus » prévoit notamment « la réorganisation des lignes de bus existantes dans le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ».

Le « Plan Directeur Bus » fixe ainsi de manière précise et définitive le trajet, entre autres, des lignes de bus 20 et 14, en éliminant d'autres options de trajets, dans le cadre d'une planification globale du réseau. Si la modification d'une ligne de bus, pour être concrétisée, doit, dans certains cas, faire l'objet de différentes mesures (autorisation prévue par l'article 16 de l'ordonnance du 22 novembre 1990, permis d'urbanisme, ...), cela ne porte pas atteinte au fait que l'adoption dudit Plan engendre en soi des effets juridiques.

Il résulte de ce qui précède que l'acte attaqué est bien de nature à faire grief par lui-même en modifiant l'ordonnancement juridique de manière certaine, de sorte qu'il doit être considéré comme un acte susceptible de recours devant le Conseil d'État, conformément à l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées précitées.

b) Recevabilité ratione personae

Quant à l'intérêt de la partie requérante à agir, il convient de relever que, dès le départ, toutes les communes bruxelloises ont été consultées sur les orientations de ce « Plan Directeur Bus », conformément aux dispositions du contrat de gestion dont les articles 13 et 17.3 prévoient explicitement un renforcement de la concertation avec les communes notamment quant à l'adoption de ce plan. Il ressort des pièces du dossier administratif que les communes ont pu, à plusieurs reprises, se manifester par rapport à ce plan et donner leur avis sur les trajectoires des lignes bus concernant leur territoire. Par ailleurs, en vertu de l'article 16 de l'ordonnance du 22 novembre 1990, précitée, la STIB est habilitée, moyennant l'autorisation du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et après avis donné par la ou les communes concernées, à établir ou faire établir sur les voiries notamment communales, les équipements nécessaires à l'exploitation du réseau, selon les modalités définies par le cahier des charges, la STIB disposant, à cet effet, et à titre gratuit, du droit d'usage des voiries en question. La commune concernée dispose d'un délai de 60 jours pour donner son avis et, à défaut, l'avis est réputé favorable.

Enfin, au regard de l'article 135 de la Nouvelle loi communale, les communes sont également tenues d'assurer le maintien de l'ordre, de la sécurité et de la commodité du passage dans les rues. À ce titre, les conseils communaux sont compétents pour arrêter les règlements complémentaires de circulation routière relatifs aux voies publiques situées sur le territoire de leur commune (en Région de Bruxelles-Capitale, articles 3 à 6 de 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). De même, les collèges communaux peuvent prendre des ordonnances de police temporaires relatives à la circulation routière (article 130*bis* de la Nouvelle loi communale).

Dès lors que la mise en œuvre du « Plan Directeur Bus » peut avoir des conséquences sur la sécurité du passage dans certaines rues de la commune ou nécessiter des aménagements de la voirie communale pour y installer les équipements nécessaires à l'exploitation des lignes de bus, la partie requérante justifie d'un intérêt suffisant au présent recours.

c) Recevabilité ratione temporis

Quant à la recevabilité *ratione temporis* du recours, conformément à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, du règlement général de procédure du Conseil d'État, les recours sont prescrits 60 jours après que les actes, règlements ou décisions

incriminés ont été publiés ou notifiés ou, s'ils ne doivent pas l'être, à dater du jour où le requérant en aura eu connaissance.

Comme il ressort des développements qui précèdent, l'acte attaqué est une décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui adopte le « Plan Directeur Bus » qui a été proposé par la STIB. L'acte attaqué s'analyse en un arrêté du Gouvernement de la partie adverse, au sens de l'article 39 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, qui – intéressant la généralité des citoyens en manière telle que sa publicité revêt un caractère d'utilité publique – devait, conformément à cette disposition, être publié au *Moniteur belge*.

En l'absence d'une telle publication, le délai de recours n'a pas encore commencé à courir, de telle sorte que celui-ci est recevable *ratione temporis*.

VII. Premier moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation de l'ordonnance du 22 novembre 1990 relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale, notamment de ses articles 1^{er} et 3, des articles 12.1, 17.3 et 18.2 du contrat de gestion 2013-2017 conclu entre la STIB et la Région de Bruxelles-Capitale, de l'absence de l'insuffisance et de l'inadéquation des motifs, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment de ses articles 2 et 3, des principes généraux du droit de bonne administration, du devoir de minutie et de l'excès de pouvoir ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante considère que l'acte attaqué viole plusieurs dispositions du contrat de gestion qui ont, selon elle, une portée réglementaire compte tenu, notamment, de l'arrêt n° 187.032 du 13 octobre 2008, RTBF. Elle argue que, tout comme le contrat de gestion de la RTBF, le contrat de gestion de la STIB 2013-2017 s'écarte sur des points fondamentaux du droit commun des contrats dès lors que la conclusion dudit contrat de gestion est imposée par l'article 3 de l'ordonnance du 22 novembre 1990, précitée, que ce contrat de gestion fixe de manière claire les missions et obligations de service public liées à certaines activités incombant à la STIB, que l'article 4 du contrat de gestion définit les obligations de la STIB en tant qu'opérateur interne chargé de service public de transport urbain, que l'article 12 du contrat de gestion soumet la STIB au contrôle de deux commissaires du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale chargés de

veiller au respect de la loi, de l'intérêt général et du contrat de gestion et pouvant sanctionner directement le non-respect par la STIB des obligations qui lui sont imposées par le contrat de gestion.

Dans une première branche, elle reproche aux modifications apportées aux lignes 14 et 20 par le « Plan Directeur Bus » adopté par l'acte attaqué, d'impliquer une augmentation des correspondances et une desserte diminuée de bus vers le site de Tour & Taxis et la gare du Nord depuis le territoire communal, ce qui entre, selon elle, en contradiction avec les objectifs assignés par l'article 18.2 du contrat de gestion (à savoir une limitation des correspondances et une desserte de bus renforcée vers le site de Tour & Taxis).

Elle considère également que le « Plan Directeur Bus » ne respecte pas l'article 12.1 du contrat de gestion qui impose que ce document soit adopté « conformément aux lignes directrices de la planification de la mobilité générale », ce qui impliquait le respect du Plan Iris 2 et l'engagement prévu par celui-ci de « revoir le plan tram-bus afin de limiter au maximum les ruptures de charge et d'améliorer la desserte des quartiers ».

Selon elle, l'acte attaqué ne contient aucune motivation permettant de comprendre les raisons pour lesquelles ces objectifs n'ont pas été respectés et soutient que cet acte n'a pas été adopté dans le respect du devoir de minutie.

Dans une seconde branche, elle soutient qu'il n'est pas établi que l'acte attaqué aurait été adopté aux termes d'une procédure respectant l'article 17.3 du contrat de gestion. Elle constate que l'acte attaqué ne comporte aucune motivation, ni aucune référence au dossier argumenté visé à l'article 17.3, précité, de nature à expliquer l'adoption par l'acte attaqué du « Plan Directeur Bus » qui s'écarte des objectifs auxquels ce dernier devait répondre.

En réplique, en ce qui concerne la qualification du contrat de gestion 2013-2017, elle souligne que la méthode d'analyse retenue par le Conseil d'État afin de qualifier le contrat de gestion de la RTBF dans l'arrêt n° 187.032, précité, est celle du faisceau d'indices. Le seul fait que l'ensemble des indices retenus dans le cadre de cette affaire ne se retrouve pas en l'espèce ne signifie pas, selon elle, qu'il faudrait nécessairement arriver à une autre conclusion dans le cadre de la présente cause. Elle renvoie, pour le surplus, à l'argumentation développée dans sa requête en annulation. Elle maintient également que l'acte attaqué est un acte à portée individuelle soumis à l'obligation de motivation formelle prévue par la loi du 29 juillet 1991 visée au moyen.

En ce qui concerne la première branche, elle maintient que l'article 18.2 du contrat de gestion impose des objectifs à atteindre, même s'il faut y voir une obligation de moyen. Elle estime qu'en toute hypothèse, l'obligation d'évaluer la possibilité d'intégrer les mesures listées était bien, en tant que telle prévue, de telle sorte que le pouvoir de la STIB n'est pas, selon elle, entièrement discrétionnaire.

Elle soutient encore qu'il n'est pas contestable, au vu notamment de la pièce n° 15 du dossier administratif, que le centre historique de la commune de Koekelberg sera moins bien desservi. Elle conteste le constat de la STIB selon lequel les mouvements entre la place Vanhuffel et l'avenue du Château seraient d'une ampleur modérée dès lors qu'ils correspondent à près d'un tiers des mouvements au départ de l'arrêt Vanhuffel. L'intérêt du client n'est dès lors, selon elle, pas aussi limité que ne le soutient la STIB. Elle note également que la STIB ne justifie pas en quoi les circonstances liées à la performance de la ligne devraient nécessairement primer sur la desserte de certaines portions du territoire.

En ce qui concerne la modification de la ligne 14, elle relève que la STIB mentionne elle-même, dans la pièce n° 15 du dossier administratif, divers éléments qui constituent des freins importants à l'utilisation des lignes de la société *De Lijn* par les utilisateurs du réseau de la STIB et considère dès lors que le problème qu'elle a soulevé n'a pas été correctement ou suffisamment pris en compte dans l'élaboration du « Plan Directeur Bus » approuvé par l'acte attaqué.

À propos de la seconde branche, elle observe que le dossier administratif ne fait pas apparaître que le dossier préparé par la STIB, dans le cadre de l'élaboration du « Plan Directeur Bus », comportait pour chaque ligne de bus « une comparaison qualitative de la situation projetée et de la situation existante en vue d'une amélioration à la qualité de l'offre de transports publics », conformément à l'article 17.3 du contrat de gestion.

Elle maintient que l'acte attaqué est un acte administratif à portée individuelle soumis au respect de la loi du 29 juillet 1991, précitée.

Dans son dernier mémoire, elle s'en réfère pour l'essentiel à ses précédents écrits de procédure.

VII.2. Appréciation

Quant à la recevabilité du moyen, il doit être relevé qu'un contrat de gestion peut, à l'instar de celui qui lie la partie adverse à la STIB pour la période

2013-2017, revêtir un caractère mixte, à la fois contractuel et réglementaire. Il peut, en effet, contenir des clauses contractuelles, qui concernent spécifiquement les relations entre les parties au contrat, et des clauses de type réglementaire, qui intéressent les usagers du service public concerné (clauses portant, par exemple, sur les modalités d'organisation et de fonctionnement du service, la fréquence horaire à respecter, la prévision des tarifs, *etc.*).

S'agissant précisément des articles 17.3 et 18.2 du contrat de gestion de la STIB, dont la violation est – parmi d'autres principes ou dispositions – invoquée par le moyen, il doit être admis que, définissant l'existence, le contenu et la procédure d'élaboration du « Plan Directeur Bus » adopté par l'acte attaqué, ils ne concernent pas uniquement les relations contractuelles entre les parties, mais intéressent la généralité des usagers des services offerts sur le « réseau bus ». Pour cette raison, une portée réglementaire doit être reconnue à ces articles, de sorte que le moyen est recevable en ce qu'il est pris de leur violation.

Quant à l'article 12.1 du contrat de gestion, il porte sur la « planification du réseau » confiée au Comité stratégique, telle que définie par cette disposition. Cet article ne concerne pas l'élaboration du « Plan Directeur Bus » de telle sorte que le moyen n'est pas recevable en ce qu'il est pris de la violation de cette disposition.

Ainsi qu'il a été considéré ci-avant, la décision du gouvernement de la partie adverse par laquelle il adopte le « Plan Directeur Bus », est un acte abstrait, impersonnel et général, dès lors qu'il a vocation à s'appliquer à la catégorie non autrement identifiée des bénéficiaires du service public et est, en conséquence, susceptible d'application future nouvelle dans un nombre illimité d'espèces. Il devra, du reste, être tenu compte du tracé des lignes de transports en commun ainsi défini lors de la délivrance des permis d'urbanisme et des autorisations nécessaires à la mise en œuvre concrète du service public de transport en commun. Il ne peut, pour cette raison, être considéré comme un acte administratif unilatéral individuel de sorte que le moyen n'est pas recevable en tant qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, laquelle ne vise, conformément à son article 1^{er}, que les actes administratifs unilatéraux individuels.

Quant à la première branche du moyen, il ressort de la formulation de l'article 18.2 du contrat de gestion 2013-2017 qu'il n'impose pas des objectifs à atteindre à la STIB lors de la restructuration de son réseau mais bien des pistes de réflexion dont la faisabilité doit être évaluée par celle-ci. Il s'agit en effet pour la STIB « d'évaluer, notamment, la possibilité d'intégrer les mesures suivantes [...] ».

Si l'article 18.2 du contrat de gestion impose à la STIB une réflexion au sujet des éléments listés par cette disposition, il laisse à celle-ci (lors de l'élaboration du projet de « Plan Directeur Bus ») et à la partie adverse (lors de l'adoption dudit plan) un large pouvoir d'appréciation quant aux choix à opérer pour améliorer le réseau de transport en commun.

S'il ne doit pas être motivé en la forme, un acte réglementaire doit néanmoins reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles qui ressortent du dossier administratif.

Lorsqu'il est invité à contrôler la motivation de l'acte attaqué, le Conseil d'État ne peut substituer sa propre appréciation à celle de la partie adverse quant à l'opportunité des restructurations à apporter au réseau dans le cadre du « Plan Directeur Bus ». Il lui revient uniquement de vérifier que les mesures visées par l'article 18.2 du contrat de gestion (et plus particulièrement la possibilité de renforcer la desserte de bus vers Tour & Taxis au fur et à mesure de son urbanisation en attendant le tram et celle de limiter les correspondances) ont bien été évaluées et de censurer, le cas échéant, dans le chef de la partie adverse, une appréciation manifestement déraisonnable dans les choix de restructuration posés.

La restructuration d'un réseau de transport en commun sous-entend, notamment, la suppression ou la modification de lignes existantes ou la création de nouvelles lignes et, corrélativement, la suppression de certains arrêts et la création concomitante de nouveaux arrêts préalablement non desservis. Ces modifications entraîneront des changements positifs ou négatifs selon le point de vue de chacun. Ce seul constat ne suffit cependant pas à établir une erreur manifeste d'appréciation.

En outre, une restructuration du réseau et, dans ce cadre, la possibilité de limiter les correspondances, doivent s'apprécier de manière globale. Comme le relève la STIB dans le diaporama *PowerPoint* de mars 2014, l'élaboration du « Plan Directeur Bus » implique inévitablement certains arbitrages et un exercice de priorisation des mesures étudiées pour en déterminer la pertinence et le délai de mise en œuvre.

En l'espèce, il résulte du dossier administratif que la modification du tracé des lignes de bus 14 et 20 a fait l'objet d'une analyse approfondie et que, plus particulièrement, lors de l'élaboration du « Plan Directeur Bus », le renforcement de la desserte vers Tour & Taxis et la limitation des correspondances ont été évalués.

Les différents diaporamas *PowerPoint* établis par la STIB dans le cadre de la conception de l'avant-projet de « Plan Directeur Bus » témoignent chacun du fait que la possibilité d'un renforcement de la desserte de bus vers Tour & Taxis au fur et à mesure de son urbanisation en attendant le tram, ainsi que la limitation des correspondances, ont bien été évaluées par la STIB. En outre, le nouveau tracé de la ligne 20 adopté dans le cadre du « Plan Directeur Bus » permet une liaison directe avec la gare du Nord qui n'existait pas précédemment et qui permettra, en conséquence, d'éviter certaines correspondances à toute une série de navetteurs. La prolongation de cette ligne permet également une nouvelle desserte vers le quartier de Tour & Taxis.

Le choix de privilégier certaines lignes au détriment d'autres repose sur une analyse factuelle de la situation. L'élaboration du « Plan Directeur Bus » a été menée avec minutie, ce dont témoignent notamment les nombreuses consultations réalisées (tant à l'égard des communes que des usagers) et l'analyse des avis informels et formels remis. La STIB a d'ailleurs veillé à transmettre aux communes l'ensemble des remarques faites par leurs habitants, afin que celles-ci puissent donner un avis en toute connaissance de cause.

Il résulte de la pièce n° 15 du dossier administratif que les objections émises par la partie requérante, dans son avis du 15 février 2016, ont été analysées en détail, en tenant compte, notamment de l'effet négatif des temps de trajet rallongés et des solutions alternatives existantes. Le fait que la partie requérante n'apprécie pas de la même manière l'ampleur des mouvements entre la place Vanhuffel et l'avenue du Château (évaluée à 29 %), constitue une question d'appréciation dont il n'appartient pas au Conseil d'État de se faire l'arbitre. De même, le choix de donner la priorité à la performance de la ligne plutôt qu'à la desserte directe de certains quartiers restant par ailleurs desservis par plusieurs autres lignes de transports en commun, relève du pouvoir d'appréciation de la partie adverse.

Comme le relève la STIB lors de l'analyse de l'avis de la commune de Koekelberg du 15 février 2016, l'article 50 du contrat de gestion impose à la partie adverse et à la partie intervenante une obligation de développer une offre de transport intégrée, qui tient compte de l'offre des autres opérateurs de transports publics. Le seul fait que la mise en place de l'offre intégrée est en cours de développement ou pourrait entraîner certains surcoûts ne suffit à établir l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante ne démontre pas que le « Plan Directeur Bus », envisagé globalement, lui serait désavantageux. Au vu du nouveau plan, plusieurs lignes permettent d'assurer la desserte du centre historique, des sites de Tour & Taxis et de la gare du Nord.

Par conséquent, il résulte de l'ensemble de ces considérations que la première branche du premier moyen n'est pas fondée.

Quant à la seconde branche, l'acte attaqué ne pouvant – ainsi qu'il a déjà été jugé au titre de la recevabilité du moyen – être considéré comme un acte administratif unilatéral individuel, il ne devait pas être motivé formellement. Il ne peut dès lors pas lui être reproché de ne pas se référer au dossier argumenté prévu par l'article 17.3 du contrat de gestion.

Il ressort cependant du dossier administratif que l'acte attaqué a été adopté sur la base d'un dossier argumenté.

En effet, la note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du mois d'octobre 2015 relative à un premier projet du « Plan Directeur Bus » soumis à une première lecture, reprend de nombreuses informations à destination du gouvernement et précise que sont joints en annexes, notamment, un diaporama *PowerPoint* de présentation exhaustive du projet et un plan du réseau dans sa configuration actuelle et dans sa configuration projetée qui intègre les différentes remarques des communes émises lors des réunions bilatérales qui se sont tenues avec celles-ci.

De même, la note au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relative à l'adoption en mars 2018 du « Plan Directeur Bus », en deuxième lecture, reprend également en annexe un tableau récapitulatif des remarques émises par les communes à la suite de la phase de consultation formelle, le recueil des fiches d'analyse de ces avis, ainsi que la carte du « Plan directeur Bus » intégrant les dernières modifications apportées suite à la phase de consultation formelle.

La partie requérante reproche aux parties adverse et intervenante de ne pas démontrer que le dossier argumenté contiendrait une comparaison qualitative entre la situation existante et la situation projetée. Cette comparaison ressort cependant, notamment, du diaporama *PowerPoint* de présentation annexé à la note au gouvernement du mois d'octobre 2015.

La partie intervenante relève que le dossier argumenté a bien été présenté au Comité stratégique le 12 décembre 2014, le 25 février 2015, ainsi qu'en avril 2015. Force est de constater qu'à ces dates, le dossier requis par l'article 17.3 n'était pas encore complet puisque les avis officiels des communes et de Bruxelles Mobilité n'ont été donnés qu'en 2016. Cependant, la présentation au Comité stratégique qui est imposée par l'article 17.3 du contrat de gestion, ne constitue pas une formalité substantielle dès lors qu'elle est uniquement instaurée dans l'intérêt de la STIB et de la Région de Bruxelles-Capitale et relève de l'organisation interne de leur collaboration.

Il résulte de l'ensemble de ces considérations que la seconde branche du premier moyen n'est pas fondée.

Le premier moyen n'est dès lors fondé en aucune de ses branches.

VIII. Second moyen

Le second moyen est pris de la violation des articles 2, 4 et 6 de la Directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, de l'ordonnance du 22 novembre 1990 relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale, notamment de ses articles 1^{er} et 3, de l'article 17.3 du contrat de gestion 2013-2017 conclu entre la STIB et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, de l'absence, l'insuffisance et l'inadéquation des motifs, de la violation des principes de bonne administration, en particulier des principes de minutie et de précaution, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Dès lors que la partie requérante renonce à ce moyen dans son mémoire en réplique, il n'y a pas lieu de l'examiner.

IX. Indemnité de procédure

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

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par l'association de droit public Société des transports intercommunaux de Bruxelles (STIB) est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 10 décembre 2020, par :

Pascale Vandernacht,
David De Roy,
Marc Joassart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht