

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.508 du 17 janvier 2023

A. 231.000/XV-4462

En cause :

1. **DURIEUX** Vanessa,
2. **del MARMOL** Chantal,
ayant toutes deux élu domicile
avenue de l'Opale 121 bte 12
1030 Bruxelles,

contre :

la commune de Schaerbeek, représentée par
son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Cédric MOLITOR, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114 bte 12
1200 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique, le 4 juin 2020, Vanessa Durieux et Chantal del Marmol demandent l'annulation de « la "modification du règlement complémentaire de police", adoptée le 19 novembre 2019 par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Schaerbeek ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves Delval, premier 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 déposé un dernier mémoire.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite le maintien des effets de l'acte attaqué.

M. Yves Delval, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 14, alinéa 3, du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 25 novembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 janvier 2023.

Le rapport complémentaire était joint à la convocation.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Alexandre Paternostre, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Cédric Molitor, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme, sauf en ce qui concerne la demande de maintien des effets.

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. Le 22 janvier 2009, la Région de Bruxelles-Capitale adopte une ordonnance portant organisation de la politique du stationnement et création de l'Agence de stationnement de la région de Bruxelles-Capitale.

L'article 4 de cette ordonnance, tel qu'applicable au présent litige, prévoyait trois zones de stationnement distinctes, comme suit:

« Sans préjudice de la faculté pour le Gouvernement de créer d'autres zones à titre complémentaire, et pour lesquelles il fixe la durée maximale et les conditions d'utilisation, il est établi sur le territoire de la Région trois types de zones réglementées :

1° la zone rouge, destinée au stationnement de courte durée, dans laquelle, sauf dérogations arrêtées par le Gouvernement, tout utilisateur d'une place de stationnement est soumis au paiement de la redevance de stationnement visée à l'article 38, § 1^{er} ;

- 2° la zone verte, dans laquelle, sauf dérogations arrêtées par le Gouvernement, tout utilisateur d'une place de stationnement est soumis au paiement de la redevance de stationnement visée à l'article 38, § 1^{er} ;
- 3° la zone bleue, dans laquelle, sauf dérogations arrêtées par le Gouvernement, tout utilisateur d'une place de stationnement est tenu de respecter la durée limitée de stationnement au moyen d'un disque de stationnement conformément à l'article 27 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, sous peine d'être soumis à la redevance de stationnement visée à l'article 38, § 3 ».

Les articles 9 et suivants de cette ordonnance prévoyaient l'adoption par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, d'un plan régional de politique du stationnement.

La partie réglementaire de ce plan régional est fixée dans 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.

L'article 2, alinéa 2, de cet arrêté prévoit, notamment, ce qui suit :

- « La contribution de chaque commune à la réduction des places de stationnement en voirie, sera évaluée à l'aide des paramètres suivants :
- [...]
- le nombre de places en zone bleue atteint pendant plus de 18 mois ne peut pas diminuer, sauf suppression physique de ces places par des aménagements urbains ou une réglementation plus contraignante (interdit, zone rouge, orange, grise ou verte, ou autre affectation); ».

L'article 9 du même arrêté prévoit ce qui suit :

- « Le tableau repris en Annexe A détermine :
- a) Le nombre maximal de places de stationnement admissibles sur la voirie publique par commune et pour l'ensemble de la Région.
 - b) Le nombre de places de stationnement réglementées pour les zones rouge, verte et bleue.
 - c) Le nombre minimal de places de stationnement réservées.
(Tableau de l'annexe A)
- Le nombre maximal de places de stationnement admissibles sur la voirie publique par commune (colonne "Totaux"), ne peut pas augmenter, sauf en cas de création de nouvelles voiries.
- Ce nombre maximal de places ne peut que diminuer conformément à l'objectif du Plan Iris 2.
- Le nombre maximal de places de stationnement admissibles pour l'ensemble de la Région est de 293 057 places, dont 12 538 réservées. Ce nombre représente le total des places non-réglementées, des places en zones réglementées (bleue, verte et rouge) et des emplacements réservés ».

Un autre arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2013 est relatif aux zones de stationnement réglementées et aux cartes de dérogation.

L'article 14 de l'ordonnance du 22 janvier 2009, précitée, tel qu'applicable au présent litige, prévoyait ce qui suit :

« § 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.

Les plans d'actions communaux de stationnement veillent également à respecter le plan régional de mobilité prévu par l'ordonnance instituant un cadre en matière de planification de la mobilité et modifiant diverses dispositions ayant un impact en matière de mobilité. Les plans communaux de stationnement sont établis en conformité avec les plans communaux de mobilité visés par l'ordonnance instituant un cadre en matière de planification de la mobilité et modifiant diverses dispositions ayant un impact en matière de mobilité.

§ 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 ».

2. Le conseil communal de la partie adverse adopte un plan d'action communal de stationnement le 27 juillet 2016. Ce plan expose l'évolution de la réglementation du stationnement à Schaerbeek. Il prévoit, notamment, comme « mesure de suivi dans la durée », la « transformation au cas par cas de zones bleues en zones vertes, voire de zones vertes en zones rouges ».

3. Le 26 avril 2017, le conseil communal de Schaerbeek délègue au collège des bourgmestre et échevins la compétence d'adopter les règlements complémentaires de circulation routière, en application de l'article 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.

4. Le 4 juin 2019, le collège précité approuve différents points de la proposition d'extension de la zone verte à l'ensemble du territoire communal formulée par son département « développement stratégique et durable ».

5. Le 19 novembre 2019, le collège des bourgmestre et échevins prend une décision de « modification du règlement complémentaire de police : extension

de la zone verte, pérennisation de la rue scolaire Caporal Claes et création d'une zone abords d'école Avenue Cambier ». Il s'agit de l'acte attaqué.

6. Il fait l'objet, le 19 décembre 2019, d'un avis favorable de la commission consultative pour la circulation routière (CCCR).

7. Par un courriel du 23 décembre 2019, il est soumis à l'approbation du ministre des Transports, lequel ne se prononce pas dans le délai de 45 jours visé à l'article 3, alinéa 3 de l'ordonnance du 3 avril 2014, précitée.

8. Le règlement est affiché le 14 avril 2020.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

1. La partie adverse conteste, dans son mémoire en réponse, l'intérêt au recours des requérantes. Elle expose qu'elles ne démontrent pas qu'elles disposent d'un intérêt direct et personnel. Elle se réfère à l'arrêt n° 246.042 du 8 novembre 2019 pour affirmer qu'un tel intérêt ne peut être déduit de la seule circonstance qu'un requérant est résident de la commune et propriétaire d'un véhicule. Elle estime qu'il n'est pas établi que les requérantes sont propriétaires ou utilisatrices d'un véhicule de sorte que le recours est dirigé dans l'intérêt général. Elle considère qu'en tant qu'habitantes de la commune, elles ne seront pas victimes des conséquences pécuniaires qu'elles invoquent car elles peuvent bénéficier d'une carte de riverain. Elle ajoute qu'elles habitent dans une zone qui est déjà en bleu avant l'adoption de l'acte attaqué de sorte qu'elles devaient déjà être en possession d'une telle carte ou payer une redevance, sauf la possibilité d'un stationnement gratuit pour une durée maximale de deux heures.

2. Dans leur mémoire en réplique, les requérantes expliquent que la seconde d'entre elles est propriétaire d'une voiture et qu'indépendamment de ce fait, le règlement attaqué les affecte dans le fonctionnement de leur quotidien, notamment dans leurs relations familiales et sociales. Elles citent plusieurs exemples d'impacts psychologique, sociologique et financier subis, parmi lesquels la diminution des visites de membres de leurs familles et d'amis ou l'augmentation des devis de corps de métiers, d'aides ménagères et fournisseurs d'autres services. La première requérante ajoute qu'elle emprunte régulièrement une voiture et qu'elle ne pourra plus la garer devant le garage de ses parents, situés dans la même rue qu'elle, comme elle le faisait précédemment.

3. Dans son dernier mémoire, la partie adverse considère que les éléments mis en exergue par les requérantes n'établissent pas dans leur chef un intérêt direct et personnel à l'annulation du règlement attaqué. Elle affirme ainsi que la gratuité du stationnement pendant deux heures dont bénéficiaient précédemment leurs proches, amis ou membres de la famille, n'est qu'un avantage indirect pour les requérantes. Elle soutient, par ailleurs, que les requérantes n'étaient pas leurs affirmations quant à une diminution des visites de leurs proches ou quant au fait que le prix du stationnement serait répercuté par leurs fournisseurs de service.

IV.2. Examen

1. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et léser un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement, doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 précité fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale.

2. S'agissant plus particulièrement des actes réglementaires qui sont attaqués devant le Conseil d'État, il n'est pas exigé qu'ils soient immédiatement appliqués à la partie requérante, mais qu'ils soient susceptibles de lui être applicable, c'est-à-dire qu'ils aient vocation à régler sa situation. Ainsi, selon une jurisprudence bien établie, 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 soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief.

3. En l'espèce, il n'est pas contesté que les requérantes habitent dans des rues précédemment situées en zone bleue et qui, par l'effet du règlement attaqué, sont à présent en zone verte. Cette modification a pour conséquence que des personnes leur rendant visite, que ce soit dans un cadre familial, amical ou professionnel, qui pouvaient précédemment stationner gratuitement pendant deux heures, moyennant l'apposition du disque bleu derrière leur pare-brise, doivent à présent payer une redevance pour ce faire. Une telle obligation de paiement peut, d'évidence, constituer un frein aux visites dont bénéficiaient antérieurement les

requérantes. Partant, le règlement attaqué leur fait directement et personnellement grief.

4. L'exception n'est pas accueillie.

V. Premier et deuxième moyens

V.1. Thèses des parties

V.1.1. Les parties requérantes

Premier moyen

Les requérantes prennent un premier moyen de la « violation de l'ordonnance du 22 janvier 2009 portant organisation de la politique du stationnement et création de l'agence du stationnement ».

Elles exposent que les articles 15 à 20 de l'ordonnance du 22 janvier 2009, précitée, organisent une procédure d'élaboration et d'adoption d'un plan d'action communal de stationnement, que l'article 14 prévoit que la délimitation des zones réglementées en fait intégralement partie, que le règlement complémentaire de police doit y être intégré et que l'article 22 indique que les communes ne peuvent y déroger. Elles ajoutent que la modification ou la suppression des zones réglementées figurant dans le PACS nécessitent une enquête publique. Elles affirment que la modification du règlement complémentaire de police attaqué s'appuie sur des décisions du collège des bourgmestre et échevins qui ne respectent pas les dispositions précitées de sorte qu'elle n'est pas régulière.

Deuxième moyen

Les requérantes prennent un deuxième moyen de la « violation du PACS contraignant (article 22 de l'ordonnance de 2009 précitée) par incompétence du collège ».

Elles exposent avoir tenté d'interpeller la commune quant à la nécessité de respecter le plan d'action communal de stationnement, sans succès. Elles infèrent des réponses de la commune aux arguments contenus dans leur interpellation que celle-ci n'a jamais envisagé d'appliquer la procédure impérative prévue à l'article 21 de l'ordonnance précitée et a considéré que le règlement attaqué s'inscrit dans le cadre du PACS de 2016 qui est un plan dynamique qui ne nécessite pas d'être modifié.

V.1.2. La partie adverse

La partie adverse soutient, sur les premier et deuxième moyens réunis, que l'acte attaqué n'est pas une modification du plan d'action communal de stationnement mais un règlement complémentaire comme cela ressort de son intitulé et de son fondement juridique, à savoir l'article 3 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.

Sur la conformité par rapport au plan d'action communal précité, elle rappelle la définition d'un règlement complémentaire telle qu'elle ressort de l'ordonnance du 3 avril 2014, précitée, et se réfère à un arrêt n° 243.602 du 6 février 2019, dont elle déduit qu'une commune peut adopter un règlement complémentaire sur la base de l'ordonnance précitée, indépendamment de l'existence d'un plan d'action communal de stationnement.

Elle estime, que si le plan d'action communal fixe les lignes directrices de la politique de stationnement d'une commune, celle-ci demeure libre d'adopter les mesures concrètes qu'elle juge utiles afin d'atteindre les objectifs qu'elle s'est préalablement fixés.

Elle considère que son plan de 2016 est clair sur le fait que la répartition des zones qui y figure n'est pas figée et qu'il convient d'évoluer vers des nouvelles technologies permettant un contrôle automatisé. Elle affirme que la note d'analyse rédigée par ses services permet de constater qu'« il apparait clairement que l'élargissement de la zone verte sur l'ensemble du territoire de la partie adverse s'inscrit pleinement dans l'objectif, fixé par le [plan d'action communal de stationnement], d'une numérisation des titres de stationnement et d'une automatisation des contrôles par l'usage de scan car », de sorte que le règlement attaqué s'inscrit dans les lignes directrices du plan d'action communal de stationnement.

V.2. Examen

1. Il ressort de l'exposé des motifs de l'ordonnance du 22 janvier 2009, précitée, qu'« à défaut d'intervention de la Région jusqu'à ce jour, la matière du stationnement est actuellement réglée par l'article 27 du Code de la Route [...] ainsi que par des règlements communaux adoptés non pas en application de la nouvelle loi communale [...] mais sous le bénéfice de l'habilitation d'adopter des règlements complémentaires en matière de circulation routière [...] » et que « ce sont donc bien

des objectifs d'intérêt général et la nécessité de recourir à des outils globaux de gestion de la problématique de la mobilité et du stationnement qui justifient l'intervention de la Région en cette matière et, par voie de conséquence, la limitation apportée dorénavant aux pouvoirs des communes en cette même matière même si l'esprit de la réforme est bien une collaboration entre les différents niveaux de pouvoir dans la poursuite d'un intérêt public commun, mais qui, pour les raisons évoquées ci-dessus, doit dorénavant être globalisé au niveau régional ». Il y est également affirmé que « la Région est incontestablement compétente pour réglementer l'usage ou l'occupation de la voirie, en ce compris la fixation du principe et des modalités de perception d'une redevance » (Projet d'ordonnance portant organisation de la politique du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2007-2008, n° A-498/1, pp.1, 6 et 10).

2. Dans son arrêt n° 89/2010 du 29 juillet 2010 par lequel elle rejette le recours en annulation de l'ordonnance précitée, la Cour constitutionnelle considère que « compte tenu du système mis en place par l'ordonnance attaquée, les communes ne disposent plus de la possibilité de lever une taxe pour l'occupation d'un emplacement de stationnement de voirie dans le cadre d'un règlement complémentaire de circulation routière », de sorte que « le législateur régional bruxellois porte ainsi atteinte à une compétence réservée au législateur fédéral par l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution » et que « la Cour doit dès lors examiner si les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles sont remplies ». La Cour estime, enfin, « que les régions sont compétentes en ce qui concerne la gestion, et plus particulièrement la fixation du régime juridique de la voirie terrestre, cette compétence impliquant également celle de régler l'usage privatif du domaine de la voirie », analyse la portée de l'ordonnance et considère qu'« il en résulte qu'en ce qu'elle établit une redevance pour l'utilisation d'une place de stationnement sur la voirie, et en ce que cette mesure a pour effet d'empêcher les communes d'encore établir une redevance de stationnement dans un règlement complémentaire de circulation, la Région de Bruxelles-Capitale agit dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées par l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 1° et 2°bis, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné avec l'article 173 de la Constitution » (C.C., 29 juillet 2010, n° 89/2010, B.9, B.10.2 et B.15.6).

Sur la question de l'autonomie communale, la Cour constitutionnelle juge ce qui suit dans le même arrêt :

« Ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs cité en B.12, à défaut d'intervention de la Région subsisteraient des problèmes tels que des différences de réglementation inexplicables d'une commune à une autre, des problèmes de report de

stationnement d'une commune vers une autre ou encore le caractère inéquitable des cartes de stationnement octroyées aux riverains de voiries situées à proximité immédiate des limites territoriales entre communes. Les objectifs liés à la diminution du trafic et à sa meilleure gestion ne pourraient en outre être atteints.

B.20. Pour les raisons indiquées en B.13.1 et compte tenu des objectifs prédécrits, l'ordonnance attaquée ne porte pas atteinte de manière disproportionnée au principe de l'autonomie locale » (*Ibidem*, B.19 et B.20).

3. Tel qu'applicable au présent litige, l'article 3 de l'ordonnance du 22 janvier 2009, précitée, disposait comme 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 ».

L'article 2, 3°, de la même ordonnance définissait la zone réglementée comme étant 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 définissait les différentes zones, dont la zone bleue qui est celle « dans laquelle, sauf dérogations arrêtées par le Gouvernement, tout utilisateur d'une place de stationnement est tenu de respecter la durée limitée de stationnement au moyen d'un disque de stationnement conformément à l'article 27 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, sous peine d'être soumis à la redevance de stationnement visée à l'article 38, § 3 ». Elle se distingue des zones rouges et vertes dans lesquelles tout utilisateur d'une place de stationnement, sauf dérogations arrêtées par le Gouvernement, est en principe soumis au paiement de la redevance prévue à l'article 38, § 1^{er}.

L'article 9 de la même ordonnance prévoyait que la Région arrête un plan régional de politique du stationnement qui comprend notamment 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 tant le nombre maximal de places de stationnement admissibles que le nombre de places de stationnement pour chaque zone visée à l'article 4 précité.

L'article 14 de la même ordonnance prévoyait que « 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 » et que ce plan doit indiquer au moins, d'une part, la délimitation des zones réglementées et, d'autre part, le nombre de places de stationnement réglementées ainsi que l'énumération des règlements complémentaires en matière de circulation dont l'adoption est jugée nécessaire à son exécution.

L'article 21 de l'ordonnance précitée prévoyait, en son paragraphe 1^{er}, que la procédure d'élaboration d'un plan communal visée aux articles 15 à 20 est applicable à toute modification apportée à ce plan. Son paragraphe 2 autorise cependant une dérogation à cette procédure dans les cas déterminés par le gouvernement concernant des adaptations minimales du plan d'action communal de stationnement. Dans ce cas, les adaptations proposées par le conseil communal sont soumises directement au gouvernement, lequel approuve ou refuse, dans un délai de trois mois, le plan d'action communal de stationnement modifié.

L'article 22, remplacé par une ordonnance du 20 juillet 2016, prévoyait enfin que « les plans d'action de stationnement sont contraignants à l'égard des communes auxquelles les plans ont trait ».

L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2013 portant le volet réglementaire du plan régional de politique de stationnement détermine notamment le nombre maximal de places de stationnement admissibles sur la voirie publique par commune et le nombre de places de stationnement réglementées pour les zones rouge, verte et bleue, soit pour la partie adverse un total de 27.108 places dont 16.111 en zone bleue, 286 en zone verte et 976 en zone rouge.

Son article 11, alinéa 2, prévoit notamment ce qui suit :

- « 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 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) ».

4. Le conseil communal de la partie adverse a adopté son plan d'action communal de stationnement le 27 juillet 2016. Il estime notamment que « le plan de stationnement actuel a montré son efficacité à Schaerbeek, tant du point de vue de son étendue horaire et géographique que de sa réglementation » de sorte qu'il n'est pas prévu de modification globale. La figure 23 de ce plan présente les réglementations pressenties dont des zones bleues. Il expose, comme plan d'action : « Maintien global du plan de stationnement actuel, Extension de la réglementation aux zones non réglementées suivantes [...] » et comme mesure de suivi dans la durée : « Transformation au cas par cas de zones bleues en zones vertes, voire de zones vertes en zones rouges ».

5. L'article 2, 2°, de l'ordonnance du 3 avril 2014, précitée, définit les règlements complémentaires comme étant « des règlements qui visent à adapter la réglementation de circulation aux circonstances locales ou particulières qui ont un caractère périodique ou permanent ».

Le rapport du projet d'ordonnance précise ce qui suit :

« Ces règlements complémentaires ont un champ d'application spécial et visent à adapter le code général de la route aux conditions locales ou particulières. En d'autres termes, à chaque fois que le gestionnaire de voirie souhaite imposer une obligation ou une interdiction à un usager de la route, un règlement complémentaire doit être pris pour cette mesure. Quelques exemples de situation pour lesquelles un règlement complémentaire est nécessaire : l'introduction d'un sens unique, la réservation d'un emplacement de stationnement pour les personnes handicapées, l'interdiction de stationner, etc ». (Projet d'ordonnance relative aux règlements complémentaires sur la circulation routière et sur la pose et le coût de la signalisation routière, rapport fait au nom de la commission Infrastructure, chargée des travaux publics et des communications, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-2014, n° A-513/2, p.3)

6. Comme relevé ci-dessus, le législateur bruxellois a, par l'ordonnance de 2009 précitée, limité l'autonomie dont jouissaient antérieurement les communes pour adopter des règlements complémentaires de police portant sur le stationnement.

L'ordonnance du 3 avril 2014, précitée, n'a pas pour objet de leur rendre une certaine autonomie en la matière.

Il s'en déduit que la partie adverse devait, pour adopter les mesures envisagées relatives aux places de stationnement situées jusque-là en zone bleue, respecter le caractère contraignant du plan d'action régional de stationnement et de son plan d'action communal de stationnement tel que prévu par l'article 22, précité.

7. Il ressort de l'arrêté du 18 juillet 2013 précité que la réduction du nombre de places en zone bleue peut être admise dans l'hypothèse où ces places sont

soumises à une réglementation plus contraignante (interdit, zone rouge, orange, grise ou verte).

Cependant, dès lors que le plan d'action communal de 2016 prévoit un « maintien global du plan de stationnement actuel » et n'envisage comme mesure de suivi que la « transformation au cas par cas de zones bleues en zones vertes », la modification de l'ensemble des zones bleues de la commune en zones vertes réalisée par l'acte attaqué, dans le but d'en faciliter l'usage et le contrôle, ne peut être considérée comme une mesure d'exécution concrète de ce plan permettant d'atteindre ses objectifs. Il s'agit d'une modification du plan d'action communal qui ne pouvait être réalisée qu'en respectant l'article 21 précité de l'ordonnance du 22 janvier 2009, à tout le moins son paragraphe 2.

Dans cette mesure, les premier et deuxième moyens sont fondés.

VI. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Demande de maintien des effets

VII.1. Thèses des parties

VII.1.1. La partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite, dans l'hypothèse d'une annulation de l'acte attaqué, le maintien des effets sur la base de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État « pour une période allant jusqu'au 31 juillet 2023 » afin de permettre à la partie adverse de procéder à une réfection et « à tout le moins le maintien, pour le passé, c'est-à-dire jusqu'au prononcé de l'arrêt ».

Elle expose que le Conseil d'État a admis de longue date que l'ampleur des difficultés administratives et financières qui pourraient résulter d'une annulation rétroactive justifie également le maintien des effets pour le futur afin de permettre une réfection, notamment en matière de circulation routière.

Elle indique, ensuite, que les recettes liées à la nouvelle zone verte peuvent être évaluées à 5.530.182,42 euros, que dans l'hypothèse où une annulation de l'acte attaqué serait prononcée à la fin de l'année 2022, il faudrait ajouter un montant de 1.359.116,22 euros, tout en tenant compte des redevances non payées

dont l'exécution est actuellement poursuivie pour un montant de 11.350.912,80 euros. Elle ajoute que l'annulation impliquerait, par ailleurs, une modification de la signalisation des voiries, ce qui demande du temps et implique également un coût estimé à 28.073,20 euros. Elle relève l'insécurité juridique entre l'annulation et la modification de la signalisation et les contestations supplémentaires des redevances passées. Elle précise également que le coût de location des horodateurs concernés s'élève à 546.490 euros pour 6 mois.

Pour le surplus, elle tient à souligner que la matière du stationnement à Bruxelles va être réformée, que le Parlement bruxellois a adopté le 1^{er} juillet un projet d'ordonnance portant organisation de la politique du stationnement et redéfinissant les missions et modalités de gestion de l'agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale, dont le texte est actuellement soumis à la sanction du gouvernement. Elle constate que ce nouveau texte rend le plan d'action communal de stationnement facultatif et non contraignant.

VII.1.2. Les parties requérantes

Les parties requérantes s'interrogent, d'une part, sur l'organe communal qui a décidé de l'introduction d'une demande de maintien des effets et, d'autre part, s'il est possible de limiter dans le temps les effets d'un arrêt d'annulation sur la base d'une violation d'une règle d'ordre public notamment liée à la compétence de l'auteur de l'acte.

Elles estiment, ensuite, que les affirmations relatives à des difficultés financières ne sont étayées par aucun élément matériel. S'agissant de l'ampleur des difficultés administratives et financières alléguées, elles sont d'avis que les arrêts cités par la partie adverse ne sont pas transposables en l'espèce dès lors qu'ils visent à préserver les droits ou avantages de tiers alors que la demande de la partie adverse vise à préserver les siens.

Elles considèrent que la seule « insécurité » à laquelle pourraient être confrontés les automobilistes est celle du montant de l'éventuelle redevance à payer lorsqu'ils se garent. Selon elle, celle-ci pourrait être levée en reprogrammant ou en mettant hors service les horodateurs.

Par ailleurs, selon elles, la mise en œuvre du plan *Good Move* a démontré qu'il est possible de modifier un grand nombre de panneaux routiers dans un délai bref.

Sur les difficultés financières, elles rappellent qu'il est considéré, de manière générale, que les seuls intérêts financiers ne suffisent pas à justifier une mesure de maintien des effets. Elles estiment qu'en l'espèce, le préjudice financier allégué n'est pas exceptionnel dans la mesure où la perte invoquée estimée à 5 millions ne constitue qu'une part très relative du budget de la partie adverse qui est annuellement d'environ 300 millions. Elles reprochent également à la partie adverse de tenir compte de recettes qui n'ont pas encore été perçues, notamment en raison de procédures judiciaires en cours. Elles soutiennent que la demande de maintien revient à solliciter du Conseil d'État qu'il interfère dans ces procédures judiciaires en maintenant les effets d'un acte réglementaire dont la légalité est remise en question devant des juridictions de l'ordre judiciaire. Elles estiment qu'il doit être possible d'identifier les automobilistes auprès desquels des redevances ont été perçues, en consultant les bases de données. Elles sont d'avis que le coût du remplacement des panneaux et celui relatif à la location des horodateurs ne constitue pas un préjudice exceptionnel. Sur l'évolution potentielle du plan de stationnement, elles n'aperçoivent pas en quoi l'existence d'un projet de plan de stationnement pourrait être de nature à justifier le maintien des effets, ni s'il sera adopté et à quelle échéance en raison notamment de l'organisation d'une enquête publique. Elles en déduisent que la partie adverse demande de maintenir les effets de l'acte attaqué pour une durée indéterminée de sorte que l'arrêt d'annulation perdrait toute sa substance et créerait même une insécurité juridique.

VII.2. Examen

1. À titre liminaire, l'article 19, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose que « sauf preuve contraire, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter ». Il en résulte que, lorsque des personnes morales sont représentées par un avocat, celui-ci est présumé avoir été régulièrement mandaté. La présomption de mandat *ad litem* instaurée par les dispositions précitées dispense la personne morale de joindre à sa requête les pièces établissant l'existence d'une décision d'agir régulièrement adoptée par les organes compétents à cette fin. Une autre partie ne peut dès lors se contenter d'exiger la production de ces pièces, ce qui irait à l'encontre du but poursuivi par la disposition précitée.

2. Les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, disposent ce qui suit en leur article 14^{ter} :

« À la demande d'une partie adverse ou intervenante, et si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique ceux des effets des actes individuels annulés ou, par voie de disposition générale, ceux des effets des règlements annulés, qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine.

La mesure visée à l'alinéa 1^{er} ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, par une décision spécialement motivée sur ce point et après un débat contradictoire. Cette décision peut tenir compte des intérêts des tiers ».

En application de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État précité, la mesure décidant le maintien de tout ou partie des effets de l'acte annulé ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, la décision pouvant tenir compte des intérêts des tiers. Une telle formulation montre, de toute évidence, que l'intention du législateur a été de ne permettre le recours à cette mesure qu'avec sagesse et circonspection dans le chef du Conseil d'État. Il a ainsi été précisé, au cours des travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, que le recours à cette mesure exceptionnelle peut être envisagé lorsque le caractère rétroactif d'un arrêt d'annulation pourrait avoir des conséquences disproportionnées ou mettre en péril, notamment, la sécurité juridique, dans certaines circonstances (Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 5). La Cour constitutionnelle a, de même, insisté sur le juste équilibre qui doit être respecté entre « l'importance de remédier à chaque situation contraire au droit et le souci de ne plus mettre en péril, après un certain temps, des situations existantes et des attentes suscitées » (C.C., arrêt n° 18/2012 du 9 février 2012, B.9.4 ; C.C., arrêt n° 154/2012 du 20 décembre 2012, B.3 et B.4. Dans le même sens : C.C., arrêt n° 14/2013 du 21 février 2013, B.3 ; C.C., arrêt n° 73/2013 du 30 mai 2013, B.8). De même, comme l'a observé l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet de loi devenu la loi du 20 janvier 2014, précitée, « la mesure, déjà fort peu mise en œuvre à l'égard des règlements, le sera plus rarement encore lorsque c'est un acte individuel qui est annulé, compte tenu du caractère indéterminé des effets des premiers par rapport à la portée individuelle des seconds » (*Ibidem*, n° 5-2277/1, p. 98). À cet égard, il a été précisé que la circonstance que le Conseil d'État puisse désormais apprécier s'il y a lieu de moduler cette rétroactivité en fonction des circonstances propres à la cause se justifie par le fait qu'une annulation avec effet rétroactif peut avoir parfois des « effets insurmontables et disproportionnés » (*Ibidem*, n° 5-2277/3, p. 23).

La démonstration des circonstances exceptionnelles justifiant la demande fondée sur l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État incombe à la partie qui formule la demande et il ne suffit pas à cet égard de se prévaloir du caractère réglementaire de l'acte illégal et du fait qu'en raison de ce caractère il a déjà produit des effets.

3. En substance, la partie adverse craint les conséquences financières de l'annulation de l'acte attaqué, à savoir le remboursement de redevances perçues et les frais d'organisation de celui-ci, ainsi que les dépenses consécutives à une modification de la signalisation. Elle fait également état de difficultés administratives et d'une insécurité juridique afférente à la signalisation.

La partie adverse évalue les recettes relatives à la nouvelle zone verte, depuis janvier 2020, à 11.350.912,80 euros, ce qui constitue une charge budgétaire significative. Par ailleurs, il convient de tenir compte de la charge administrative qu'implique un réexamen de chaque cas de perception en vue de son remboursement. En effet, l'annulation de l'acte attaqué a pour effet que les « nouvelles » zones vertes redeviennent bleues avec, comme conséquence, la difficulté de pouvoir déterminer dans chaque cas si le stationnement a excédé ou non les deux heures de stationnement gratuit autorisées à la condition d'avoir apposé le disque bleu derrière son pare-brise. Eu égard aux nombreuses applications de portée individuelle dont les dispositions contenues dans l'acte attaqué ont fait l'objet, et tenant compte de la charge, tant administrative que budgétaire, qu'impliquerait un éventuel réexamen de celles-ci, il y a lieu de décider que les effets de l'arrêté annulé sont maintenus jusqu'au prononcé du présent arrêt.

En ce qui concerne l'insécurité juridique relative à la signalisation, la partie adverse ne démontre pas qu'il lui est impossible d'y remédier en reprogrammant par exemple les horodateurs.

VIII. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros. Or, au sens de l'article 30/1, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'indemnité de procédure est « une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause ». Les parties requérantes ont décidé de faire appel aux services d'un avocat pour les représenter à l'audience. Il y a, dès lors, lieu de faire droit à leur demande.

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

Article 1^{er}.

Le règlement portant « modification du règlement complémentaire de police : extension de la zone verte, pérennisation de la rue scolaire Caporal Claes et création d'une zone abords d'école avenue Cambier » adopté le 19 novembre 2019 par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Schaerbeek est annulé.

Article 2.

Les effets du règlement annulé sont maintenus jusqu'à la date du prononcé du présent arrêt.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge*, mentionné dans le registre des délibérations du conseil communal de la partie adverse et affiché dans les mêmes formes que le règlement annulé.

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée aux parties requérantes, pour la moitié chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 17 janvier 2023, par :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly