

Numéro du rôle : 4739
Arrêt n° 59/2010 du 27 mai 2010

## ARRÊT

---

*En cause* : le recours en annulation des articles 14 à 16 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I) (« Modification de la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur »), introduit par Georges Casteur.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite P. Martens, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 26 juin 2009 et parvenue au greffe le 29 juin 2009, Georges Casteur, demeurant à 8400 Ostende, Stuiverstraat 315, a introduit un recours en annulation des articles 14 à 16 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I) (« Modification de la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur »), publiée au *Moniteur belge* du 29 décembre 2008, quatrième édition.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 24 mars 2010 :

- ont comparu :
  - . Me S. Casteur, avocat au barreau de Bruges, pour la partie requérante;
  - . Me Q. Peiffer *loco* Me D. Gérard et Me A. Feyt, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à l'intérêt*

A.1. Le requérant soutient qu'il s'oppose déjà depuis des années à ce que les communes fassent appel à des sociétés de parking privées pour gérer et contrôler le stationnement payant sur la voie publique, en ce compris l'identification du titulaire de la marque d'immatriculation de la voiture et l'établissement d'un procès-verbal contre ce titulaire. Selon le requérant, « une partie du pouvoir judiciaire s'est ralliée » à cette opposition. Le législateur a ensuite adopté les articles 14 à 16 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I) (ci-après : la loi du 22 décembre 2008). Cette modification législative autorise les sociétés privées chargées de la perception des redevances de stationnement sur la voie publique à accéder aux données concernant les titulaires de marques d'immatriculation, auprès du service chargé de l'inscription des véhicules (données DIV).

A.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt du requérant à demander l'annulation des dispositions attaquées. Plus précisément, il ne démontrerait pas en quoi ces dispositions affecteraient directement et défavorablement sa situation personnelle. Selon le Conseil des ministres, la critique du requérant est dirigée contre une pratique communale - à savoir la concession, à des entreprises privées, du service public en matière de stationnement payant sur la voie publique - et non contre les dispositions attaquées. Le requérant peut contester la façon d'agir des autorités locales devant le Conseil d'Etat ou devant les cours et tribunaux ordinaires, en application de l'article 159 de la Constitution. A cet égard, le Conseil des ministres renvoie à l'arrêt de la Cour de cassation du 29 mai 2009 qui déclare valide le principe de la concession du stationnement payant sur la voie publique à une entreprise privée et de la perception de la redevance de stationnement par ce tiers. L'annulation des dispositions attaquées n'améliorerait pas la situation du requérant, dès lors que les communes seraient toujours libres de gérer leur service public de la manière qui leur semble la plus appropriée, le cas échéant, en confiant celui-ci à une personne morale de droit privé.

A.3. Le requérant répond qu'il justifie bien d'un intérêt spécifique, puisqu'il est impliqué dans une procédure contre la SA « Vinci Park Belgium », laquelle tire un avantage direct des dispositions attaquées. La société précitée s'est pourvue en cassation contre le jugement en appel du Tribunal de première instance de Bruges, dans lequel les arguments du requérant ont été suivis. Ce pourvoi en cassation est pendant. En violation de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, la modification législative attaquée habilite les sociétés privées de stationnement à accomplir des actes d'instruction. Dans le jugement précité, le juge a précisément dénoncé cette violation. Si la Cour constitutionnelle estimait que les dispositions attaquées sont contraires au titre II de la Constitution, cela impliquerait que le procédé actuel est également contraire au titre II de la Constitution, puisque les dispositions attaquées ne font que confirmer une situation existante à laquelle le requérant s'est toujours opposé. Pour le reste, le requérant observe que la Cour de cassation, dans son arrêt du 29 mai 2009, ne s'est pas prononcée sur la violation de la loi relative au traitement des données personnelles. Une telle violation n'a pas été soulevée comme moyen, de sorte que la Cour de cassation ne pouvait se prononcer sur ce sujet.

A.4. Selon le Conseil des ministres, la procédure engagée contre la société précitée n'a pas d'influence sur l'intérêt du requérant à l'annulation des dispositions attaquées. Celles-ci ont en effet été adoptées après l'introduction de la procédure en question, de sorte que leur annulation ne saurait en aucun cas donner satisfaction au requérant dans le cadre de la procédure pendante. Même si tel était néanmoins le cas, les cours et tribunaux ordinaires peuvent poser une question préjudicielle à la Cour.

#### *Quant au premier moyen*

A.5. Le premier moyen est pris de la violation des règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions et de la violation de l'obligation de demander l'avis du Conseil d'Etat.

Le requérant soutient en premier lieu que, depuis la loi spéciale du 13 juillet 2001, les régions sont compétentes pour régler la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales. La section de législation du Conseil d'Etat considère que les règles relatives à l'établissement et au recouvrement des taxes provinciales et communales relèvent également de cette compétence. Le législateur fédéral ne serait plus compétent pour légiférer en vue de réglementer le contrôle fiscal relatif aux taxes locales. Selon le requérant, les dispositions attaquées concernent également l'organisation et le fonctionnement des institutions communales. La conclusion de contrats de concession entre des communes et des entreprises privées relève du fonctionnement des institutions communales et a en outre des conséquences financières pour les communes.

Le requérant estime ensuite, comme la section de législation du Conseil d'Etat, que l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'applique en la matière. Cet article dispose que les Gouvernements de région doivent être associés à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport.

Enfin, le requérant fait valoir que l'article 15 de la loi du 22 décembre 2008 n'a pas été soumis pour avis au Conseil d'Etat. Ainsi, lors du vote de la loi, l'avis nécessaire pour obtenir une décision démocratique et informée faisait défaut.

A.6. Le Conseil des ministres conteste tout d'abord la recevabilité du moyen dans la mesure où il repose sur le défaut de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat. En effet, la Cour ne serait pas compétente pour contrôler si les formalités précédant l'adoption d'une norme ont été respectées.

A.7. Selon le requérant, le défaut précité empêche tout processus décisionnel démocratique et informé, qui constitue un principe fondamental dans un Etat de droit. La Cour serait bien compétente pour juger de la violation discriminatoire d'un principe fondamental.

A.8. Le Conseil des ministres estime que le requérant omet d'indiquer sur quelle compétence régionale le législateur fédéral aurait empiété en adoptant les dispositions attaquées : après avoir avancé que les dispositions attaquées concernent l'organisation et le fonctionnement des institutions communales, compétences relevant des compétences régionales, en vertu de l'article 6, § 1er, VIII, de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le requérant soutient que les Gouvernements de région auraient dû être associés à la procédure d'adoption de la loi, conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la même loi spéciale. Implicitement, il semble donc estimer que les dispositions attaquées règlent la compétence fédérale en matière de police générale et de réglementation relatives aux communications et aux transports.

Selon le Conseil des ministres, le législateur fédéral est resté dans les limites de ses compétences. Selon les travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 2008, les dispositions attaquées tendent à trouver une solution cohérente concernant la perception, par les concessionnaires, des redevances de stationnement impayées, afin de ne pas entraver la politique communale de stationnement. La loi a donc pour objectif de permettre aux communes d'exercer pleinement leurs compétences en matière de gestion communale du stationnement payant sur la voie communale, le cas échéant en recourant à une concession de service public. Cette compétence communale est exercée conformément à l'article 2 des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées le 16 mars 1968. En vertu de ces dispositions, les conseils communaux arrêtent les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques situées sur le territoire de leur commune.

Le Conseil des ministres fait valoir que l'autorité fédérale est compétente pour régler la police de la circulation. En vertu de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les règles en matière de police générale et de réglementation du transport, y compris la police de la circulation routière, relèvent de la compétence de l'autorité fédérale. Selon la Cour, le législateur spécial désignait par l'expression « police de la circulation routière » la matière qui avait été réglée par les lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées par l'arrêté royal du 16 mars 1968 et par l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière. Le Conseil des ministres renvoie à cet égard à l'arrêt n° 68/96 du 28 novembre 1996. Le stationnement payant sur la voie publique est plus précisément réglementé par l'article 27 de l'arrêté royal précité et par les règlements communaux particuliers. Ces règlements communaux en matière de stationnement payant sur la voie publique relèvent donc de la police de la circulation routière, une matière pour laquelle le législateur fédéral est demeuré compétent.

Le Conseil des ministres estime que le législateur fédéral n'a nullement réglé une matière visée à l'article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980. Les dispositions attaquées n'imposent pas aux institutions locales l'obligation d'agir d'une certaine manière en ce qui concerne le stationnement payant sur la voie publique. En outre, ces dispositions ne contiennent aucune règle que les autorités communales doivent respecter lorsqu'elles procèdent à une concession de service public. La législation attaquée ne réglementerait donc pas l'organisation ou le fonctionnement des institutions locales.

La circonstance que les dispositions attaquées peuvent entraîner des conséquences financières pour les communes n'implique pas, poursuit le Conseil des ministres, que le législateur fédéral se serait approprié la compétence régionale relative aux pouvoirs subordonnés et, plus particulièrement, le financement général des communes. En vertu de la loi spéciale du 8 août 1980, le législateur fédéral peut du reste charger les autorités communales de l'exécution d'une loi et d'autres missions, en ce compris celle d'inscrire au budget toutes les dépenses imposées à ces autorités. Le financement des missions que les communes doivent remplir est également à charge de l'autorité fédérale lorsque ces missions se rapportent à une matière pour laquelle cette

autorité est compétente. L'autorité fédérale est également compétente pour l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative spécifique relative aux matières qui relèvent de sa compétence.

Le Conseil des ministres observe encore que l'article 15 de la loi du 22 décembre 2008 constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 22 de la Constitution. En effet, la disposition habilite les villes et les communes, leurs concessionnaires et les régies autonomes communales à demander l'identité du titulaire de la marque d'immatriculation auprès de l'autorité chargée de l'immatriculation des véhicules. Seul le législateur fédéral pourrait déterminer dans quels cas et dans quelles conditions le droit au respect de la vie privée et familiale peut être limité. Par conséquent, l'autorité fédérale pouvait, en vertu de l'article 22 de la Constitution, déterminer les cas et les conditions dans lesquels les personnes chargées de la gestion de la police de la circulation routière pouvaient apporter une restriction au droit au respect de la vie privée et familiale.

Le Conseil des ministres reconnaît que l'autorité fédérale, qui dispose du pouvoir de décision en matière de police générale et de réglementation relatives aux communications et aux transports, doit prendre en considération le point de vue des autorités régionales, sans cependant perdre sa liberté de décision. Il faut toutefois, pour cela, que la législation en cause porte sur « l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport ». Le Conseil des ministres renvoie à cet égard à l'arrêt n° 3/2006 du 11 janvier 2006. Dans le cas présent, les dispositions attaquées tendent à permettre aux communes d'exercer pleinement leurs compétences en matière de stationnement payant sur la voie publique. En soi, les dispositions attaquées ne contiennent, selon le Conseil des ministres, aucune règle de police générale ni aucune réglementation relatives aux communications et aux transports et elles ne contiennent pas davantage des prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport. Les règles de police sont en effet édictées par les communes en vertu d'une compétence qui leur est attribuée par les lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière, compétence exercée dans le cadre de l'autonomie communale prévue aux articles 41 et 162 de la Constitution. Les Gouvernements de région ne devaient dès lors pas être associés à l'adoption des dispositions attaquées.

A.9. Le requérant conteste le point de vue selon lequel il serait implicitement d'accord que les dispositions attaquées règlent une matière fédérale. Il a seulement fait référence à un avis de la section de législation du Conseil d'Etat dont il ressort que, si la loi sur la police de la circulation routière est modifiée, cette modification doit satisfaire à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Ceci n'empêche pas que les dispositions attaquées visent uniquement les modalités de perception des redevances de stationnement. Elles ne relèvent dès lors pas du champ d'application de l'article 6, § 4, 3°. Le législateur décrétoal régional serait compétent pour modifier le décret communal. En confiant la perception à des entreprises privées, l'article 15 attaqué interfère avec le nouveau décret communal et donc également avec les compétences des communautés et des régions.

Pour le reste, le requérant observe qu'en ce qui concerne la compétence de restreindre le droit au respect de la vie privée, le législateur décrétoal est seulement tenu, selon la jurisprudence de la Cour, de respecter le cadre minimal fixé par l'autorité fédérale. On ne saurait en déduire que le législateur décrétoal est incompétent.

A.10. Le Conseil des ministres rappelle que la législation contestée ne relève pas de la matière relative à la composition, à l'organisation, à la compétence et au fonctionnement des institutions communales, mais porte sur la matière fédérale de la police de la circulation routière. Dans le cadre de cette matière, les autorités communales se sont vu attribuer des compétences pour réglementer le stationnement payant sur la voie publique. Les règlements communaux de police sont par conséquent adoptés en exécution d'une matière fédérale et il revient à l'autorité fédérale de prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre aux autorités communales de remplir leurs missions de la manière appropriée.

Enfin, le Conseil des ministres renvoie à l'arrêt n° 12/2004 du 21 janvier 2004 et considère que l'affaire actuelle doit être résolue selon les mêmes principes. Les dispositions attaquées ont en effet pour objectif de permettre aux autorités communales d'exercer de la manière appropriée leurs missions de police de la circulation routière et, plus précisément, en matière de stationnement payant sur la voie publique.

*Quant au deuxième moyen*

A.11. Le deuxième moyen est pris de la violation de l'article 22 de la Constitution et de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le requérant observe que l'article 22 de la Constitution n'est pas une disposition absolue. Dans les cas et conditions fixés par la loi fédérale, il peut être dérogé au droit au respect de la vie privée et familiale. Les restrictions ne peuvent toutefois pas aller au-delà de ce qui est autorisé en vertu de l'article 8 de la Convention précitée.

Selon le requérant, l'article 15 de la loi du 22 décembre 2008 ne remplit pas la condition de nécessité contenue dans cette disposition conventionnelle. Si l'autorité procédait elle-même à la perception des redevances de stationnement, il ne faudrait pas autoriser des sociétés privées à avoir accès aux données DIV concernant chaque citoyen. Dans de nombreuses villes et communes, l'autorité locale procède elle-même au contrôle et à la recherche des conducteurs de voitures stationnées, ce qui démontre qu'il n'est pas question d'une nécessité. Il n'existe aucun lien raisonnable de proportionnalité entre les conséquences de la mesure pour les personnes concernées et les intérêts de la collectivité. La mesure ne sert pas les intérêts de la collectivité, mais uniquement ceux de la société privée de stationnement en cause. En outre, le citoyen a un intérêt au contrôle effectué par un fonctionnaire de la commune qui agit dans l'intérêt de la collectivité, tandis que les employés d'une société privée agissent simplement et uniquement dans l'intérêt de cette société.

En outre, le requérant fait valoir que l'article 15 n'a pas été suffisamment précisé. La compétence d'une autorité intéressée doit être délimitée de manière claire, de sorte que chaque citoyen puisse en évaluer les conséquences. Le législateur a prévu la possibilité d'accorder l'accès aux données DIV tant aux autorités locales qu'aux sociétés privées. La loi définit la DIV comme étant « l'autorité chargée de l'immatriculation des véhicules, et ce conformément à la loi sur la protection de la vie privée ». La loi ne prévoit pas que les entreprises privées doivent respecter la loi sur la protection de la vie privée, ce qui garantit de manière insuffisante que les données concernées reçoivent la destination correcte. Il n'existe aucune garantie en matière de qualification du personnel des entreprises privées qui a accès aux données. Le requérant se demande enfin si ces données ne peuvent pas être enregistrées par l'entreprise en question en violation de la loi sur la protection de la vie privée.

A.12. Selon le Conseil des ministres, l'article 15 de la loi du 22 décembre 2008 tend à permettre aux communes de gérer le service public du stationnement payant sur la voie publique de la manière qui leur semble la plus appropriée, le cas échéant en chargeant temporairement une personne morale de droit privé de la gestion de ce service public moyennant l'octroi d'une concession de service public.

Le Conseil des ministres observe tout d'abord que la disposition attaquée n'a pas pour objectif d'accorder à des entreprises privées l'accès aux données DIV. Elles peuvent seulement demander l'identité d'une personne, en vue de procéder au recouvrement d'une rétribution impayée. En outre, la disposition attaquée ne peut être appliquée qu'en respectant la loi sur la protection de la vie privée. En limitant la demande à la seule identité des usagers et en imposant aux concessionnaires de respecter la loi sur la protection de la vie privée, la mesure attaquée ne porte pas atteinte de manière disproportionnée au droit des usagers au respect de leur vie privée. Le Conseil des ministres souligne que la Commission de la protection de la vie privée a remis un avis favorable sur le projet de loi.

En ce qui concerne le besoin social impérieux, le Conseil des ministres rappelle que certains jugements ont empêché les entreprises privées de demander à la DIV l'identité du titulaire d'une marque d'immatriculation. Les communes qui ont choisi la concession de service public pour gérer leur service public de stationnement payant sur la voie publique ne pouvaient par conséquent plus percevoir, par l'intermédiaire de leur concessionnaire, les redevances de stationnement qui n'avaient pas été payées volontairement. Il était donc nécessaire de permettre aux communes d'exercer leurs compétences de la manière qui leur semble la plus adéquate. Par ailleurs, dans son avis n° 37/2008 du 26 novembre 2008, la Commission de la protection de la vie privée « ne conteste pas que le projet de loi veuille répondre à un besoin social impérieux ».

Le Conseil des ministres estime que l'article 15 de la loi du 22 décembre 2008 est formulé de manière suffisamment précise. La disposition ne peut pas être interprétée en ce sens qu'elle autoriserait purement et simplement les entreprises privées à accéder aux données DIV. Seule l'identité du titulaire de la marque d'immatriculation peut être demandée et, en outre, la loi sur la protection de la vie privée doit être respectée. Enfin, le Conseil des ministres conteste la thèse selon laquelle les employés d'une société privée agissent uniquement dans l'intérêt de cette société. En effet, le service concédé demeure un service public. L'autorité communale conserve donc la tutelle sur le service concédé, le concessionnaire doit en principe respecter l'égalité des usagers et l'autorité communale fixe les règles qui sont applicables aux usagers, y compris la fixation des tarifs. Dans le même sens, les redevances de stationnement ne sont pas acquises au profit de l'entreprise privée qui les recouvre mais au profit de la commune. Le concessionnaire et son personnel agissent par conséquent dans l'intérêt de la commune et la demande d'identification adressée à la DIV peut seulement avoir pour objectif la bonne gestion du service public qui a été concédé.

#### *Quant au troisième moyen*

A.13. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Le requérant avance que l'article 14 de la loi du 22 décembre 2008 n'offre pas les mêmes garanties aux personnes qui doivent payer des redevances de stationnement dans le cadre de concessions ou de contrats de gestion qu'aux personnes qui doivent payer des rétributions ou des taxes de stationnement. Si la commune impose une rétribution de stationnement, le montant de celle-ci doit être raisonnablement proportionné au service fourni. Une taxe ne connaît pas cette limitation, mais le redevable de la taxe de stationnement bénéficie bien des mécanismes de protection garantis par la loi du 24 décembre 1996. Avec l'article 14 attaqué, le législateur instaure une nouvelle catégorie de redevances de stationnement qui ne doivent pas être proportionnées au service fourni et qui ne relèvent pas du champ d'application de la loi du 24 décembre 1996.

Le requérant souligne que la disposition attaquée a pour objectif d'instaurer la possibilité pour les communes de sous-traiter le recouvrement des taxes ou des rétributions de stationnement à des concessionnaires privés. A cette occasion, toutes les garanties légales disparaissent pour les citoyens qui sont soumis à un contrat de gestion conclu entre la commune et le concessionnaire. L'instauration de la catégorie de « redevances de stationnement » a pour effet que les concessionnaires pourraient percevoir des redevances bien plus élevées et disproportionnées que lorsque les communes proprement dites se chargent du contrôle et de la perception du stationnement payant sur la voie publique. La modification législative ne servirait pas l'intérêt général et l'objectif de la mesure ne saurait justifier la différence de traitement.

A.14. Le Conseil des ministres estime que la disposition attaquée n'instaure aucune différence de traitement. Tous les usagers peuvent en effet stationner sur la voie publique d'une commune qui a concédé son service public de stationnement payant sur la voie publique. La disposition attaquée traite donc de manière identique une seule catégorie de personnes, à savoir les usagers de la route. L'éventuelle différence de traitement ne trouve pas son origine dans la loi attaquée, mais dans le choix de la commune en matière de gestion de ses services publics. Il découle du principe de l'autonomie communale que les communes peuvent gérer leur service public de manière différente les unes par rapport aux autres sans violer les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le Conseil des ministres observe que la redevance de stationnement constitue la contrepartie d'un service fourni. Aucune garantie légale n'est retirée aux citoyens qui doivent payer des redevances de stationnement perçues par des entreprises privées. En effet, il convient de rappeler que les autorités communales fixent les principes réglementaires et que la protection juridictionnelle offerte aux citoyens est la même, notamment en matière procédurale, indépendamment du choix opéré par les communes. Celles-ci ne cèdent aucunement leur compétence lorsqu'elles concèdent le service public relatif au stationnement payant sur la voie publique. Les dispositions attaquées sont donc proportionnées à l'objectif poursuivi.

A.15. Dans son mémoire en réponse, le requérant avance encore que l'article 14 de la loi du 22 décembre 2008 est contraire à la jurisprudence européenne, plus particulièrement à l'arrêt *Brixen* de la Cour de justice du 13 octobre 2005. Il a été jugé dans celui-ci que les autorités publiques sont elles aussi tenues de respecter les règles fondamentales de l'Union européenne, telles que la liberté d'entreprise, la libre prestation des services et les principes de l'égalité de traitement, de la non-discrimination et de la transparence. Les administrations publiques échappent à ces règles fondamentales si le contrôle qu'elles exercent sur le concessionnaire, en tant que concédantes, est tout aussi complet que celui qu'elles exercent sur leurs propres services. Ce contrôle doit être tellement étendu que le concédant a une influence décisive tant sur les objectifs stratégiques que sur les décisions importantes du concessionnaire. Dans l'arrêt précité, la Cour de justice constate notamment que le

conseil d'administration de la régie communale dispose de compétences autonomes étendues et que, pratiquement, l'autorité communale n'exerce aucun contrôle de gestion. C'est pourquoi l'attribution de l'exploitation du stationnement à la régie urbaine est contraire aux règles européennes. Par analogie, il peut être conclu que les entreprises privées de stationnement avec lesquelles les communes concluent des concessions sont tenues aux règles fondamentales de l'Union européenne. En ne prévoyant pas un tel contrôle et une telle compétence des communes comme une condition nécessaire, l'article 14 attaqué serait contraire aux règles fondamentales de l'Union européenne.

A.16. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du moyen dans la mesure où il est pris de la contradiction d'une disposition légale avec la jurisprudence de la Cour de justice. L'arrêt cité ne serait du reste pas pertinent pour l'affaire en cause. En outre, les dispositions attaquées ne préjugent pas de la manière dont les communes gèrent le stationnement payant sur leur territoire. Plus précisément, elles laissent intacte la liberté des autorités communales de faire usage du système de la concession de services publics et de fixer les conditions d'une telle concession.

- B -

### *Quant aux dispositions attaquées*

B.1. Le recours en annulation est dirigé contre les articles 14 à 16 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I) (ci-après : loi du 22 décembre 2008). Les dispositions attaquées modifient la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur.

Le législateur souhaitait, avec cette modification législative, « trouver une solution légale concluante pour l'encaissement de la redevance impayée de stationnement par les concessionnaires, afin de ne pas entraver la gestion communale de stationnement » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1608/001, p. 16).

B.2.1. L'article 14 de la loi du 22 décembre 2008 a inséré une phrase dans l'article 1er de la loi du 22 février 1965. Ce dernier article est actuellement libellé comme suit (la modification figure en italique) :

« Lorsque les conseils communaux arrêtent, conformément à la législation et aux règlements sur la police du roulage, des règlements en matière de stationnement relatifs aux stationnements à durée limitée, aux stationnements payants et aux stationnements sur les emplacements réservés aux titulaires d'une carte de stationnement communale ils peuvent établir des rétribution ou taxe de stationnement *ou déterminer les redevances de stationnement dans le cadre des concessions ou contrats de gestion concernant le stationnement sur la voie publique*, applicables aux véhicules à moteur, leurs remorques ou



éléments. Cette loi n'est pas d'application pour le stationnement alterné semi-mensuel et pour la limitation du stationnement de longue durée ».

B.2.2. L'article 15 de la loi du 22 décembre 2008 insère un article 2 dans la loi du 22 février 1965, qui dispose :

« En vue de l'encaissement des rétributions, des taxes ou des redevances de stationnement visées à l'article 1er, les villes et communes et leurs concessionnaires et les régies autonomes communales sont habilités à demander l'identité du titulaire du numéro de la marque d'immatriculation à l'autorité chargée de l'immatriculation des véhicules, et ce conformément à la loi sur la protection de la vie privée ».

B.2.3. L'article 16 de la loi du 22 décembre 2008 ajoute un article 3 à la loi du 22 février 1965, qui dispose :

« Les rétributions, les taxes ou les redevances de stationnement prévues à l'article 1er sont mises à charge du titulaire du numéro de la marque d'immatriculation ».

### *Quant à l'intérêt*

B.3.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt du requérant à l'annulation des dispositions attaquées. Son intérêt ne serait pas distinct de l'intérêt qu'a toute personne à ce que la légalité soit respectée en toutes circonstances.

B.3.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Cet intérêt n'existe que si la disposition attaquée est susceptible d'affecter directement et défavorablement la partie requérante.

B.3.3. A l'appui de son intérêt, le requérant fait valoir qu'il s'oppose depuis longtemps à ce qu'il soit fait appel à des entreprises privées pour gérer et contrôler le stationnement payant sur la voie publique et qu'il est en outre impliqué dans une procédure judiciaire contre une telle entreprise privée.

La situation du requérant peut par conséquent être affectée directement et défavorablement, d'autant plus qu'il est allégué que les dispositions attaquées pourraient affecter certains droits fondamentaux, plus précisément le droit au respect de la vie privée.

B.3.4. L'exception est rejetée.

*Quant au premier moyen*

B.4. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, et de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

B.5.1. L'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, précité, dispose depuis sa modification par la loi spéciale du 13 juillet 2001 :

« Les matières visées à l'article [39] de la Constitution sont :

[...]

VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

1° la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales, à l'exception :

- des règles inscrites dans la loi communale, la loi électorale communale, la loi organique des centres publics d'aide sociale, la loi provinciale, le Code électoral, la loi organique des élections provinciales et la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux en vertu de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux;

- des règles inscrites dans les articles 5, 5bis, 70, 3° et 8°, 126, deuxième et troisième alinéas, et le titre XI de la loi provinciale;

- des règles inscrites dans les articles 125, 126, 127 et 132 de la nouvelle loi communale, dans la mesure où elles concernent les registres de l'état civil;

- de l'organisation de et de la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, et aux services d'incendie;
- des régimes de pension du personnel et des mandataires.

Les régions exercent cette compétence, sans préjudice des articles 279 et 280 de la nouvelle loi communale.

Les conseils communaux ou provinciaux règlent tout ce qui est d'intérêt communal ou provincial; ils délibèrent et statuent sur tout objet qui leur est soumis par l'autorité fédérale ou par les communautés.

Les gouverneurs des provinces, le gouverneur et le vice-gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, l'adjoint du gouverneur de la province de Brabant flamand, les commissaires d'arrondissement et les commissaires d'arrondissement adjoints sont nommés et révoqués par le gouvernement de région concerné, sur l'avis conforme du Conseil des Ministres.

Lorsqu'un gouvernement de région ou de communauté demande des informations contenues dans les registres de l'état civil, l'officier de l'état civil donne immédiatement suite à cette demande; ».

B.5.2. L'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale dispose :

« De même, les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont :

1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques; ce qui comprend le nettoyage, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles; la police de la circulation routière, en tant qu'elle s'applique à des situations permanentes ou périodiques, ne tombe pas sous l'application du présent article;

[...] ».

B.5.3. L'article 6, § 4, 3°, de la loi précitée du 8 août 1980 dispose :

« Les Gouvernements seront associés :

[...]

3° à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, [...] ».

Selon les travaux préparatoires de cette disposition (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 21), la « police générale » concerne les réglementations de police applicables aux divers modes de transports, telles que :

- la police de la circulation routière;
- le règlement général des voies navigables;
- le règlement de police sur les chemins de fer;
- la police sur le transport de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar;
- la police de la navigation maritime et de la navigation aérienne.

B.6.1. L'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 13 juillet 2001, attribue aux régions la compétence de principe en matière de législation organique des communes. En font notamment partie la réglementation des institutions communales, l'organisation des services administratifs communaux et le statut du personnel communal (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-709/1, pp. 8-9).

B.6.2. Il faut considérer que le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées. Sauf

dispositions contraires, le législateur spécial a transféré aux communautés et aux régions l'ensemble de la politique relative aux matières qu'il a attribuées.

L'établissement et le recouvrement des taxes communales et provinciales notamment relèvent de l'organisation, de la compétence et du fonctionnement des institutions communales et provinciales.

B.6.3. L'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale précitée prévoit aussi expressément que « l'organisation de et la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale » demeurent de la compétence du législateur fédéral.

L'autorité fédérale est donc non seulement compétente pour l'organisation et les attributions du service de police intégrée au niveau fédéral et local, conformément à l'article 184 de la Constitution, mais également pour la police administrative générale et le maintien de l'ordre public au niveau communal.

B.6.4. Toutefois, en matière de police, il convient de tenir compte de l'article 6, § 4, 3°, précité, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il découle de cette disposition que l'adoption de « règles de police générale et de réglementation relatives aux communications et aux transports » est demeurée une compétence fédérale, même si les Gouvernements de région doivent être associés à leur élaboration.

B.7.1. Les règlements généraux que le Roi peut arrêter sur la base de l'article 1er des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées par l'arrêté royal du 16 mars 1968 (ci-après : la loi relative à la circulation routière), relèvent des règles de police générale et de la réglementation relative aux communications et aux transports. Cet article fait partie du chapitre Ier, « Règlements généraux », de la loi précitée.

L'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière a été pris en exécution de cette habilitation. En vertu de l'article 1er, alinéa 1er, ce règlement régit « la circulation sur la voie publique et l'usage de celle-ci, par les piétons, les véhicules, ainsi que les animaux de trait, de charge ou de monture et les

bestiaux ». L'article 2 définit diverses notions. Le titre II précise les règles de circulation. Le titre III a trait à la signalisation routière.

B.7.2. En plus de l'habilitation pour arrêter des règlements généraux, la loi relative à la circulation routière prévoit la possibilité d'édicter des règlements complémentaires. C'est ainsi, par exemple, que l'article 2 charge les conseils communaux d'arrêter les règlements applicables uniquement aux voies publiques situées sur le territoire de leur commune. Les articles 2, *2bis* et 3 de la loi relative à la circulation routière font partie du chapitre II « Règlements complémentaires ».

Les règlements complémentaires ont donc un champ d'application particulier et visent à adapter la réglementation sur la circulation aux circonstances locales ou particulières. De par leur nature même, les règlements complémentaires de circulation ne peuvent comporter de règles de police générale.

B.7.3. Les dispositions attaquées prévoient la possibilité pour les communes de recourir à des concessionnaires et à des régies autonomes communales pour la mise en œuvre de la politique locale de stationnement. L'article 14 attaqué autorise plus précisément les communes à fixer les redevances de stationnement dans le cadre de concessions ou de contrats de gestion concernant le stationnement sur la voie publique. L'article 15 attaqué habilite les villes et les communes et leurs concessionnaires et les régies autonomes communales à demander l'identité du titulaire de la marque d'immatriculation auprès de l'autorité chargée de l'immatriculation des véhicules conformément à la loi sur la protection de la vie privée. L'article 16 attaqué dispose que les rétributions, les taxes ou les redevances de stationnement sont mises à charge du titulaire de la marque d'immatriculation.

Ainsi qu'il ressort de la phrase introductive de l'article 1er de la loi du 22 février 1965, le régime instauré par les dispositions attaquées en matière de redevances de stationnement et en matière de recouvrement et d'imputation de celles-ci ne peut s'appliquer que lorsque les conseils communaux, conformément à la législation et aux règlements sur la police du roulage, arrêtent des règlements en matière de stationnement relatifs aux stationnements à durée limitée, aux stationnements payants et aux stationnements sur des emplacements réservés aux titulaires d'une carte de stationnement communale.

B.7.4. Par conséquent, étant donné qu'elles concernent le domaine des règlements complémentaires de circulation routière, les dispositions attaquées relèvent de la compétence des régions et violent les dispositions invoquées dans le moyen.

B.8. Le premier moyen est fondé en ce qu'il est pris de la violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

B.9. Le requérant fait également valoir dans son premier moyen que l'article 15 de la loi du 22 décembre 2008 n'a pas été soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat.

La Cour est uniquement compétente pour contrôler la constitutionnalité du contenu d'une norme législative au regard des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, des articles du titre II « Des Belges et de leurs droits » et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution.

Cette compétence ne lui permet pas de vérifier le respect des formalités préalables à l'adoption de cette norme.

B.10. Dès lors que les autres moyens ne peuvent conduire à une annulation plus étendue, il n'y a pas lieu de les examiner.

B.11.1. Il découle de l'annulation des dispositions attaquées que la loi du 22 février 1965 reste intégralement applicable, dans sa rédaction antérieure à la modification apportée par la loi du 22 décembre 2008.

B.11.2. En ce qui concerne l'application de la loi du 22 février 1965, antérieure à la modification mentionnée, la Cour de cassation, dans deux arrêts du 29 mai 2009, a jugé :

« En accordant à un particulier une concession pour l'organisation matérielle du stationnement payant et en lui confiant le contrôle du respect du règlement de stationnement, la commune ne délègue pas sa compétence à un tiers mais gère un service public de la manière qui lui paraît la plus appropriée » (C.08.0129.N, point 10).

« Le fait qu'en vertu de la loi du 22 février 1965 précitée, les conseils communaux sont autorisés à exécuter les prélèvements de stationnement et que des concessions sont requises pour l'exécution concrète de ces prélèvements lorsque la commune ne dispose pas des ressources administratives nécessaires à cet effet, a pour conséquence que le concessionnaire doit pouvoir être susceptible de percevoir des redevances de stationnement et d'en encaisser les revenus pour le compte de la commune » (C.08.0129.N, point 11).

« [L'article 10 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, telle qu'elle était d'application avant son abrogation par la loi du 7 mars 2007] n'empêche pas qu'une commune mette des documents administratifs à la disposition d'une société dans la mesure où cela est nécessaire afin de permettre à cette société de prester le service public auquel elle s'est engagée dans le cadre d'une concession de service public » (C.08.0130.N, point 7).

B.11.3. Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu d'examiner s'il convient de maintenir les effets des dispositions annulées, en application de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.



Par ces motifs,

la Cour

annule les articles 14 à 16 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I).

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 27 mai 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt