

Numéros du rôle : 4753, 4754, 4755 et 4756
Arrêt n° 89/2010 du 29 juillet 2010

A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 janvier 2009 portant organisation de la politique du stationnement et création de l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale, introduits par les communes de Woluwe-Saint-Lambert, Koekelberg, Woluwe-Saint-Pierre et Etterbeek.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet des recours et procédure*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 27 et 29 juillet 2009 et parvenues au greffe les 28 et 30 juillet 2009, des recours en annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 janvier 2009 portant organisation de la politique du stationnement et création de l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale (publiée au *Moniteur belge* du 30 janvier 2009, deuxième édition) ont été introduits par les communes de Woluwe-Saint-Lambert, Koekelberg, Woluwe-Saint-Pierre et Etterbeek.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 4753, 4754, 4755 et 4756 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Conseil des ministres ont introduit des mémoires, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 27 mai 2010, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 17 juin 2010 après avoir invité les parties à s'exprimer, dans un mémoire complémentaire à introduire le 14 juin 2010 au plus tard et dont elles échangeraient une copie dans le même délai, sur l'incidence éventuelle de l'arrêt de la Cour n° 59/2010 du 27 mai 2010 sur les présentes affaires.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Conseil des ministres et les parties requérantes ont introduit des mémoires complémentaires.

A l'audience publique du 17 juin 2010 :

- ont comparu :

. Me J. Sohier, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante dans l'affaire n° 4753;

. Me C. Molitor, qui comparaisait également *loco* Me J. Bourtembourg, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 4754, 4755 et 4756;

. Me N. Nolet de Brauwere van Steeland *loco* Me F. Judo, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

. Me B. Boudiba *loco* Me P. Declercq, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et A. Alen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises 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 la recevabilité*

A.1.1. Le recours dans l'affaire n° 4753 est introduit par la commune de Woluwe-Saint-Lambert, située dans la Région de Bruxelles-Capitale. Celle-ci serait concernée par les dispositions de l'ordonnance attaquée dans la mesure où elles affecteraient défavorablement l'exercice de ses compétences en matière de voiries publiques et de stationnement ainsi que le bénéfice de ses ressources financières dès lors qu'elle ne pourrait plus bénéficier de la moindre taxe ou redevance de stationnement.

A.1.2. Le recours dans l'affaire n° 4754 est introduit par la commune de Koekelberg. Celle-ci relève dans sa requête que l'application de la réglementation qu'elle a adoptée relativement au stationnement des véhicules à moteur sur la voie publique a généré des recettes s'élevant à 286 376,78 euros pour l'exercice 2007 et à 466 497,74 euros pour l'exercice 2008.

A.1.3. La commune de Woluwe-Saint-Pierre, partie requérante dans l'affaire n° 4755, précise dans sa requête qu'elle a mis en place depuis plusieurs années un système de taxes sur le stationnement des véhicules à moteur sur la voie publique et que pour l'exercice 2008, l'application de cette taxe a généré des recettes s'élevant à 865 000 euros.

A.1.4. Enfin, la commune d'Etterbeek, partie requérante dans l'affaire n° 4756, a également mis en place un système de taxes sur le stationnement des véhicules à moteur sur la voie publique qui, pour l'exercice 2006, a généré des recettes brutes de 2 400 000 euros et des recettes nettes de 1 200 000 euros.

### *Quant au fond*

#### *En ce qui concerne le recours dans l'affaire n° 4753*

A.2.1.1. Un premier moyen est pris de la violation de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, et X, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné avec les articles 41, 162, 170 et 173 de la Constitution ainsi qu'avec les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale faite à Strasbourg le 15 octobre 1985 et ratifiée par la Belgique le 25 août 2004, notamment son article 9.

Il est reproché à l'ordonnance attaquée de réduire les compétences des communes à une simple mission de contrôle et de perception des redevances sous le contrôle de la nouvelle Agence du stationnement. Or, en vertu de la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur, la compétence de principe pour régir le pouvoir fiscal des communes, en ce compris des taxes de stationnement, revient exclusivement au pouvoir législatif fédéral.

En l'espèce, l'ordonnance attaquée ne porterait aucune disposition relative à des taxes de stationnement mais seulement à des redevances pour lesquelles, en vertu de l'article 173 de la Constitution, il n'y aurait pas de compétence exclusive qui appartiendrait au législateur fédéral. Il s'agirait toutefois de vérifier si les nouvelles redevances instaurées par l'ordonnance sont correctement qualifiées en droit et s'il ne s'agit pas, en réalité, de taxes déguisées.

A.2.1.2. Il se déduirait d'un arrêt rendu par la Cour de cassation le 10 septembre 1998 ainsi que de l'arrêt n° 172/2006 prononcé par la Cour le 22 novembre 2006 que la compétence matérielle de la région pour instaurer les redevances litigieuses ne pourrait être justifiée en droit que pour autant qu'il y ait en l'espèce un service particulier accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément. Se fondant sur les travaux

préparatoires de l'ordonnance attaquée, la partie requérante déduit qu'elle ne voit pas en quoi l'organisation d'un contrôle ou la création d'une Agence du stationnement constituerait une valeur ajoutée au profit du redevable pris isolément dès lors qu'aucune prestation spéciale n'est effectuée au profit personnel de celui-ci. Le « téléjalonnement », défini à l'article 2, 6°, de l'ordonnance attaquée comme un système d'information et de guidage relatif aux emplacements disponibles dans les parkings publics, par lequel le Gouvernement régional aurait tenté de justifier l'existence d'une telle valeur ajoutée, ne porterait que sur les parkings dits « publics », c'est-à-dire les espaces clos sans qu'il n'y ait aucune modification substantielle en matière de service fourni au citoyen pour le parking ordinaire sur la voie publique. Il s'en déduirait que l'ordonnance attaquée impose en réalité des taxes et excède ainsi la compétence du législateur régional.

La partie requérante relève que, comme l'a souligné la section de législation du Conseil d'Etat, une telle inconstitutionnalité aurait pu être évitée si le législateur régional avait opté pour un mécanisme d'adhésion volontaire des communes et de renonciation d'initiative par celles-ci à la perception de leurs taxes et redevances communales de stationnement.

A.2.2. Un deuxième moyen est pris de la violation de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, et X, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné avec les articles 41 et 162 de la Constitution ainsi qu'avec les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale faite à Strasbourg le 15 octobre 1985 et ratifiée par la Belgique le 25 août 2004, notamment son article 4.

Il est reproché à l'ordonnance attaquée de porter plusieurs dispositions qui réduiraient à néant l'autonomie communale concernant la gestion des voiries communales alors que cette matière est d'intérêt communal, tel que cela ressort de l'article 41 de la Constitution et de l'arrêt de la Cour n° 172/2006 du 22 novembre 2006.

Si le principe d'autonomie communale ne porte pas atteinte à la compétence de la région pour juger du niveau le plus adéquat pour réglementer une matière qui lui revient, il ne pourrait être admis que les communes se voient privées de tout ou de l'essentiel de leurs compétences.

Il ressortirait des travaux préparatoires de l'ordonnance attaquée que le législateur régional a clairement opté pour un système contraignant et coercitif à l'égard des communes.

Si l'exposé des motifs du projet d'ordonnance contient des considérations sur l'intérêt régional à réglementer dorénavant la matière du stationnement pour lui donner une plus grande cohérence et efficacité, il serait manifeste que les atteintes ainsi portées à l'autonomie communale ne sont justifiées par aucune motivation particulière qui pourrait être jugée suffisante et adéquate en droit, ainsi que l'a d'ailleurs relevé l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat. Il n'y aurait en effet aucune motivation particulière concernant la mission des communes ou la fixation du montant de la redevance par la région en ce qui concerne l'obligation pour les communes d'appliquer les montants de redevance fixés dans l'ordonnance. Il n'y aurait également aucune motivation en ce qui concerne l'obligation de mettre un terme au contrat qui lie les communes à une personne physique ou morale de droit privé et qui porte sur le contrôle de stationnement. La motivation serait enfin insuffisante en ce qui concerne le pouvoir coercitif confié au Gouvernement en cas de défaillance d'une commune.

Les principes énoncés dans l'article 4, 3°, de la Charte européenne de l'autonomie locale devraient d'autant plus être retenus en l'espèce que les compétences litigieuses étaient déjà exercées antérieurement par les autorités communales et qu'il ne s'agit donc pas ici pour l'autorité régionale de s'approprier l'exercice d'une compétence nouvelle.

A.2.3. Un troisième moyen est pris de la violation de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, et X, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné avec les dispositions de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, ratifiée par la Belgique le 21 janvier 2003, notamment ses articles 7 et 8, et de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, transposée par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 mars 2004.

Il est reproché à l'ordonnance attaquée d'avoir omis d'imposer une évaluation des incidences à l'occasion de l'élaboration des plans d'action communaux de stationnement alors que cette évaluation est prescrite par les normes supranationales invoquées au moyen. Or, comme l'a souligné la section de législation du Conseil d'Etat, le plan régional de politique de stationnement doit être considéré comme compris dans le champ d'application des articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus.

La requérante souligne encore que l'ordonnance attaquée serait contraire à la directive 2001/42/CE, qui renvoie en son article 3, paragraphe 2, aux projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985, et prévoit une évaluation des incidences concernant les travaux d'aménagement urbain, y compris la construction de centres commerciaux et de parkings.

*En ce qui concerne les recours dans les affaires n<sup>os</sup> 4754, 4755 et 4756*

A.3.1. Un premier moyen est pris de la violation des articles 41 et 62 de la Constitution, ainsi que de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lus séparément ou en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il est soutenu que « l'objet de l'ordonnance attaquée est de régler, pour l'ensemble du territoire de [la] Région de Bruxelles-Capitale, la problématique du stationnement, et notamment celle du stationnement, du paiement et des taxes et redevances y afférentes ». Or, ces problématiques seraient directement liées à la gestion de la voirie communale, qui constitue une matière d'intérêt communal.

Ce point de vue aurait été confirmé par l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat à propos de l'avant-projet devenu l'ordonnance attaquée.

D'après les parties requérantes, en tant qu'il participe à la définition du contenu et des limites de la compétence des régions en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés, le principe de l'autonomie communale constituerait une règle répartitrice de compétence dont le respect peut être soumis au contrôle de la Cour. Les parties requérantes renvoient à ce propos aux arrêts n<sup>os</sup> 95/2005 du 25 mai 2005 et 7/2009 du 15 janvier 2009 et indiquent que la jurisprudence relative à la gestion des intérêts provinciaux est transposable aux questions posées par l'organisation de la gestion des intérêts communaux.

Alors que la section de législation du Conseil d'Etat avait invité l'auteur de l'avant-projet à compléter l'exposé des motifs en indiquant que l'ordonnance devait prévoir un mécanisme d'adhésion volontaire de la part des communes, il est relevé que le système mis en place par l'ordonnance attaquée est obligatoire pour les communes.

Les travaux préparatoires ne comporteraient pas d'éléments qui permettraient de démontrer que la limitation ainsi apportée aux compétences communales pourrait être justifiée par le fait que ces compétences seraient mieux gérées au niveau de la Région. Aucune justification ne pourrait non plus être déduite de la résolution relative à la politique du stationnement adoptée par le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale le 7 mai 2004.

Le souci d'uniformisation de la matière au niveau de la Région ne serait pas de nature à justifier que les communes n'aient plus la possibilité de prévoir des règlements-taxes ou des règlements-redevances autonomes ni qu'elles ne puissent plus en toute autonomie en confier l'exécution à un concessionnaire privé ou encore que les communes ne puissent plus assurer elles-mêmes et de manière autonome un contrôle de la réglementation en matière de stationnement et la perception de taxes ou redevances. Ce souci d'uniformisation ne pourrait non plus justifier que la représentation des communes au sein de l'Agence régionale du stationnement soit à ce point déséquilibrée par rapport à celle de la Région.

A.3.2. Un deuxième moyen est pris de la violation de l'article 170, § 4, de la Constitution en ce que l'ordonnance attaquée aurait pour effet d'interdire aux communes d'encore établir et percevoir des taxes de stationnement visées à l'article 1er de la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur.

Or, l'article 170, § 4, de la Constitution réserve au législateur fédéral la compétence de restreindre l'autonomie fiscale des pouvoirs locaux et donc d'imposer par voie d'autorité la suppression des taxes communales.

A.3.3. Un troisième moyen est pris de la violation de l'article 173 de la Constitution en ce que l'ordonnance, plus particulièrement en son article 38, prévoit les fourchettes dans lesquelles le Gouvernement doit fixer le montant des redevances forfaitaires à charge de la personne identifiée à l'article 37 de l'ordonnance, sans qu'il soit établi que le montant des indemnités susceptibles d'être ainsi fixées par le Gouvernement « se trouve dans un rapport de proportion raisonnable avec le service fourni à l'intéressé ». Or, selon la jurisprudence de la Cour, une redevance régionale de stationnement ne peut être qualifiée de telle que si elle consiste bien en une indemnisation pour un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément et qui présente un rapport raisonnable entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le contribuable.

Les parties requérantes exposent ensuite que le stationnement est réglementé de manière différente selon qu'il s'agit d'une zone rouge, d'une zone verte ou d'une zone bleue. Elles concluent que dans la zone rouge, le taux horaire maximum est de 4 euros. En appliquant ce taux à la durée journalière de l'application du régime prévu par l'ordonnance attaquée soit 9 heures, on obtient un montant de 36 euros. En procédant au même calcul pour la zone verte, pour laquelle le taux horaire le plus élevé est de 3 euros, on obtient un montant de 27 euros. Si l'on considérait qu'il s'agit du montant qui présente un rapport raisonnable entre le coût ou la valeur du service et le montant dû par le contribuable, on ne pourrait comprendre que la redevance forfaitaire puisse être fixée au maximum à 50 euros d'autant plus que les travaux préparatoires ne livrent à ce propos aucune explication.

A.3.4. Un quatrième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 27 de la Constitution.

Les parties requérantes constatent que l'article 25, § 2, de l'ordonnance attaquée traite de manière identique les communes de la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne leur participation au capital de l'Agence du stationnement. Elles peuvent, en effet, souscrire au capital avec un maximum de 1 p.c. chacune. Or, d'après les parties requérantes, les dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale se trouvent, à l'égard de la politique du stationnement appliquée sur le territoire de la Région, « dans des situations essentiellement différentes, en raison notamment de la taille de leur territoire respectif, de la nature, de la densité et de l'affectation du bâti situé sur leur territoire », du type d'activité qui y est exercée et d'autres critères encore.

A.3.5. Un cinquième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 16 de la Constitution et/ou avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Il est reproché à l'article 44 de l'ordonnance attaquée d'imposer aux communes de mettre un terme aux conventions de concession de service public conclues avec des personnes tierces, souvent des personnes morales de droit privé, et confiant à ces personnes la mission de contrôler l'application de la réglementation relative à la gestion du stationnement sur la voie publique. En raison de la durée parfois très longue de ces conventions, l'obligation faite par l'ordonnance d'y mettre fin avant terme, et au plus tard dans les cinq ans de son entrée en vigueur, serait de nature à entraîner pour les communes concernées des charges financières particulièrement importantes constitutives d'une atteinte à leurs intérêts patrimoniaux.

L'ordonnance attaquée établirait également une différence de traitement entre les communes qui légitimement et régulièrement avaient fait le choix d'un système de redevance et de confier la gestion de celui-ci à un opérateur privé par le biais d'une convention de service public et les autres communes, qui avaient prévu d'assurer elles-mêmes ces activités et missions.

#### *Mémoire du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale*

A.4.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale commence par souligner que c'est dans une optique d'homogénéisation de la réglementation et du mode de contrôle sur l'ensemble du territoire de la Région

que fut adoptée l'ordonnance qui concrétise ainsi « l'accord du Gouvernement de juillet 2004 » préconisant la gestion globale du stationnement et son harmonisation au niveau régional.

L'intervention de la Région se justifierait dès lors par des objectifs d'intérêt général et par la nécessité de gérer cette matière de manière globale.

A.5.2.1. En ce qui concerne l'examen des moyens, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale précise qu'il répondra aux divers moyens invoqués par les parties requérantes en regroupant les différents articles visés par toutes les parties requérantes au sein d'un même moyen. Ainsi examine-t-il ensemble le premier moyen soulevé dans les affaires n<sup>os</sup> 4754, 4755, 4756 et 4757 et le deuxième moyen soulevé dans l'affaire n<sup>o</sup> 4753.

Il serait unanimement admis que, quand bien même les communes bénéficient du principe de l'autonomie communale, le législateur, en l'occurrence régional, conserve la compétence de juger du niveau le plus adéquat pour régler une matière qui relève de sa compétence.

Or, ce serait dans une optique d'harmonisation et d'efficacité qu'il convient de comprendre les limitations apportées aux communes quant à la gestion de l'intérêt considéré jusqu'il y a peu comme communal. Il serait en effet indispensable de coordonner et d'unifier en une réglementation unique et régionale toutes les règles devant être adoptées en matière de stationnement sur l'ensemble des voiries quel qu'en soit le gestionnaire. Cette politique serait menée en vue de contrer l'augmentation du parc automobile et d'inciter les usagers à un report vers les moyens de transport collectif. Aucune des parties requérantes ne contesterait d'ailleurs la compétence de la Région en la matière, qui se fonderait sur l'article 6, § 1er, X, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> *bis*, de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. L'article 4 de la Charte européenne sur l'autonomie locale « ne [ferait] pas [non plus] obstacle à cet exercice ».

L'assemblée de la section de législation du Conseil d'Etat aurait elle-même expressément rappelé, au cours d'un avis donné en 2007 concernant l'autonomie communale, que le principe d'autonomie locale ne faisait pas obstacle à des interventions extrêmement importantes, selon la matière concernée, du législateur fédéral, régional ou communautaire, compte tenu de la marge d'appréciation qui lui est largement reconnue de disqualifier des matières réglées jusque-là au niveau provincial ou communal pour les faire relever désormais de l'intérêt général dont il est le garant.

A.5.2.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale cite à l'appui de son argumentation l'arrêt n<sup>o</sup> 95/2005 du 25 mai 2005. Il reprend également plusieurs éléments contenus dans les travaux préparatoires et souligne que l'exposé des motifs a précisé, selon les souhaits du Conseil d'Etat, le caractère de l'intervention des communes dans le cadre de la politique régionale. Une collaboration facultative des communes était impensable dès lors qu'elle aurait réduit à néant l'adoption même d'une ordonnance en cette matière.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale réfute l'argument de la commune de Woluwe-Saint-Lambert, qui soutenait que le même résultat aurait pu être atteint par une participation volontaire des communes comme cela est le cas en Région flamande en matière de mobilité. Il fait valoir que la description du plan de mobilité et les objectifs poursuivis ne s'apparentent en rien à l'ordonnance attaquée, qui vise spécifiquement et de manière concrète à régler la politique du stationnement de façon cohérente sur le territoire des dix-neuf communes.

A.5.2.3. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale précise en second lieu que les communes restent libres de participer à l'Agence du stationnement. Imposer la participation obligatoire des communes au plan régional de stationnement ne serait pas disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi; d'ailleurs, cette participation obligatoire garantirait en même temps l'influence des communes sur la politique de stationnement, plus particulièrement au niveau de base, celui de l'exécution.

Il ne pourrait, en outre, être admis « que les communes n'ont pas été concertées ni que la Région ne se soucierait que depuis peu de cette problématique ». La Région aurait en effet auditionné le bourgmestre de la commune d'Etterbeek, le directeur de l'Association de la ville et des communes de la Région de Bruxelles-Capitale et le responsable de la « cellule mobilité » de ladite association.

A.5.2.4. Il est également indiqué que les communes ne perdent pas toutes leurs compétences dès lors qu'elles peuvent encore délivrer les cartes de dérogation aux riverains et autres personnes, octroyer ou refuser les

autorisations à l'occasion d'événements temporaires ou de festivités, confier ou non à l'Agence de stationnement l'élaboration du projet de plan d'action communal de stationnement, contrôler le respect des règles de stationnement et la perception de la redevance de stationnement, exercer une mission de contrôle sur les voiries communales et régionales faisant partie de leur territoire et enfin, percevoir les redevances de stationnement.

A.5.3.1. En ce qui concerne le deuxième moyen, pris de la violation de l'article 170, § 4, de la Constitution, il est soutenu que celui-ci renvoie, en réalité, « au débat juridique entre taxe et redevances ».

L'impôt est défini comme un prélèvement imposé de façon unilatérale par l'autorité en vue de couvrir ses besoins financiers généraux. Deux caractéristiques essentielles ressortiraient de cette définition : le caractère contraignant et le but financier.

Quant à la rétribution, elle aurait en réalité deux sens. On pourrait, en effet, la comprendre comme rétribution-impôt ou comme rétribution-rémunération. Le premier sens serait tiré de l'article 170 de la Constitution joint à l'article 173, ces impôts ne pouvant être établis que par les autorités énumérées à l'article 170, en l'occurrence l'Etat, les communautés, les régions, les provinces, les agglomérations et les fédérations de communes ainsi que les communes. Quant à la rétribution-rémunération, il s'agirait de comprendre la dispensation d'un service comme la fourniture d'une prestation individuelle en faveur d'un redevable considéré isolément. Le Conseil d'Etat, la Cour constitutionnelle ainsi que la Cour de cassation seraient unanimes sur cette définition de la redevance.

A la différence de l'impôt qui est établi pour financer des besoins financiers généraux des autorités, la redevance est établie en contrepartie d'une prestation spéciale dont le redevable est le bénéficiaire exclusif ou à tout le moins principal. La Cour de cassation a ajouté le critère du rapport raisonnable entre la rémunération demandée et le service fourni. Si tel n'est pas le cas, la redevance perd son caractère de rétribution et doit être considérée comme un impôt. Sur ce point, il revient à l'autorité perceptrice de déterminer ce qu'elle estime être un rapport raisonnable, le contrôle du juge devant se limiter à un contrôle marginal.

A.5.3.2. Il est soutenu que lorsqu'on soumet la taxe prévue par la Région à cette double appréciation de rémunération pour un service et de rapport raisonnable, on constate qu'il s'agit bien d'une redevance et non d'un impôt. Il existe, en effet, un ensemble de services visant par exemple la facilité donnée aux utilisateurs de la voirie dans la recherche d'un emplacement de parking (téléjalonnement) ou l'assurance d'une meilleure mobilité du parc automobile par l'introduction de zones et donc de tarifs différents qui doivent inciter les automobilistes à utiliser d'autres modes de transport.

A.5.3.3. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ajoute par ailleurs qu'il ne peut être prétendu que la compensation n'est pas proportionnelle. Les tarifs auraient, en effet, été fixés sur la base de l'extrapolation des tarifs existants, compte tenu de l'inflation et de l'évolution observée dans d'autres villes européennes. La taxe sur le stationnement prendrait donc bien la forme d'une redevance. Il en résulterait que la région est compétente pour limiter le pouvoir des communes d'établir ces redevances de stationnement conformément à la loi du 22 février 1965. Il n'y aurait donc aucune interférence dans le pouvoir de l'Etat fédéral fondé sur l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution.

A.5.4. En ce qui concerne le troisième moyen, pris de la violation de l'article 173 de la Constitution, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale indique que l'autorité qui a la compétence matérielle de régler un service a aussi le pouvoir de décider s'il y a lieu ou non de percevoir une rétribution en contrepartie de ce service. Il relève qu'en fonction des zones à forte ou moindre densité, le tarif horaire est plus ou moins élevé. La Région s'est toutefois limitée à fixer une fourchette afin de sauvegarder une certaine flexibilité. Lors des actes d'exécution de l'ordonnance, le Gouvernement fixera de manière précise les redevances tant ordinaires que forfaitaires dans les fourchettes visées à l'article 38. Quant à la hauteur de la redevance d'un maximum de 50 euros, elle se justifierait par le fait de décourager les automobilistes de rester en défaut de payer, de ne pas respecter la durée pour laquelle le paiement a été effectué ou encore de dépasser la durée maximale autorisée.

A.5.5.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale examine ensuite le troisième moyen invoqué par la commune de Woluwe-Saint-Lambert.



Quant à la recevabilité du moyen, il soutient que les parties requérantes n'indiquent pas quels sont les articles de l'ordonnance attaquée que la commune voudrait voir annulés. Le moyen reviendrait à s'attaquer à une lacune dans le texte de l'ordonnance, pour laquelle la Cour n'est pas compétente.

Le moyen n'expliquerait en outre pas du tout le rapport entre les dispositions internationales qu'il invoque et les dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.5.5.2. Quant au fond, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale indique qu'il conviendrait de faire la différence entre, d'une part, l'organisation d'enquêtes publiques préalables à l'adoption des plans et, d'autre part, l'évaluation des incidences sur l'environnement que pourraient avoir certains projets lors de l'exécution de ces plans. Il est soutenu que les articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus traitent essentiellement de la participation du public aux plans relatifs à l'environnement, qu'ils soient politiques ou réglementaires. Or, l'ordonnance prévoit tant lors de l'adoption des plans régionaux de stationnement que lors de l'adoption des plans d'action communaux l'organisation d'enquêtes publiques en ses articles 10 et 15.

Quant à l'étude d'incidence sur l'environnement, il est précisé que ni le plan régional ni les plans communaux ne visent *a priori* des travaux d'aménagement urbain. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne conçoit dès lors pas l'utilité d'imposer une telle étude d'incidence pour la fixation du nombre maximal de places de stationnement ou du nombre de places de stationnement pour chaque zone.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relève toutefois qu'il est vrai que l'Agence de stationnement aura notamment pour mission la construction, l'acquisition, la location ou l'organisation, la gestion et le contrôle de tous les parkings publics dont la Région est propriétaire. Ainsi, lors de l'exécution des plans ou de la mise en œuvre des missions de l'Agence, les prescriptions en matière de permis d'urbanisme et d'évaluation des incidences sur l'environnement de certains projets devront être respectées.

En outre, l'ordonnance du 5 juin 1997 « modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme et abrogeant l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative à l'évaluation préalable des incidences de certains projets en Région de Bruxelles-Capitale » soumet à une étude d'incidence les projets soumis à un permis d'urbanisme, dont les parcs de stationnement à l'air libre et d'autres emplacements qu'elle vise. Le moyen ne serait donc pas fondé.

A.5.6. En ce qui concerne la violation prétendue dans le quatrième moyen des articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou en combinaison avec l'article 27 de la Constitution, il est soutenu qu'une lecture correcte de l'article 25, § 2, de l'ordonnance met en exergue que les communes ne pourront souscrire qu'à un maximum de 1 p.c. du capital de l'Agence, un traitement différent pouvant être instauré en fonction de différentes catégories de communes. Il serait donc prématuré d'invoquer une violation des articles 10 et 11 de la Constitution à ce stade.

A.5.7. Quant au cinquième moyen soulevé par la commune de Koekelberg, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution séparément ou combinés avec l'article 16 de la Constitution et/ou avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale indique que la commune de Koekelberg dispose d'au moins quatre ans « pour négocier de la reprise avec l'Agence et pour trouver une solution du passage d'un régime de concession de service public vers un système où la commune exercerait en propre l'activité concernée ».

Le ministre a également rappelé que l'Agence pourrait intervenir auprès des communes dans les négociations avec le secteur privé. Ceci serait d'ailleurs confirmé par l'article 45 de l'ordonnance.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ajoute que l'article 1er du Premier Protocole n'empêche pas l'autorité de réglementer l'usage des biens dans un but d'intérêt général, ce qu'elle a fait par le biais de l'article 44 de l'ordonnance attaquée. Celui-ci devrait s'analyser comme une réglementation de l'usage des biens étant donné qu'elle n'entraîne pas de privation totale de ceux-ci, la commune restant libre de contracter dans d'autres domaines. Le Gouvernement ajoute que l'ingérence prévue par l'article 44 respecterait les conditions émises par l'article 1er du Premier Protocole en l'occurrence la légalité de l'intervention, sa légitimité et sa proportionnalité.

*Mémoire du Conseil des ministres*

A.6.1. Après avoir exposé en préambule le contexte historique de l'adoption de l'ordonnance attaquée, le Conseil des ministres soulève un moyen unique pris de la violation de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, et X, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné avec les articles 39, 41, 162, alinéa 2, 6<sup>o</sup>, 170 et 173 de la Constitution.

Il soutient que la problématique du stationnement sur les voiries publiques, qu'elles soient communales ou régionales, est actuellement gérée par les communes dans le cadre des compétences que leur reconnaissent notamment la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur et les lois relatives à la police de la circulation routière coordonnées le 16 mars 1968. Il est soutenu que la matière de ces redevances fait partie des matières réglementées par la commune et que la loi du 22 février 1965 précitée fait exception au pouvoir fiscal des régions conformément à l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution.

Le Conseil des ministres précise que la loi du 22 février 1965 a été modifiée en son article 1er par l'article 25 de la loi du 20 juillet 2005 afin de viser, de manière expresse, tant les rétributions que les taxes de stationnement. L'article 6, § 1er, X, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne conférerait aucune compétence fiscale et notamment aucun pouvoir de taxation en rapport avec la compétence de gestion des routes et de leurs dépendances.

A.6.2. Le Conseil des ministres précise que concernant la question de la régionalisation des compétences relatives aux pouvoirs locaux, l'Etat fédéral a gardé sa compétence visée à l'article 170, § 4, de la Constitution pour restreindre l'autonomie fiscale des pouvoirs locaux. Se fondant sur les principes qui résultent de la jurisprudence de la Cour, notamment dans son arrêt n<sup>o</sup> 143/2003 du 5 novembre 2003, le Conseil des ministres indique qu'en l'espèce, l'auteur de l'ordonnance tant dans l'exposé des motifs que dans le commentaire des dispositions « n'a pas justifié de ce que l'ordonnance attaquée, notamment en son chapitre VII, [serait] nécessaire à l'exercice des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale ».

En outre, l'auteur de l'ordonnance « ne [justifierait] pas du règlement différencié des matières fédérales en cause ni du caractère marginal de l'incidence de la réglementation envisagée sur les matières fédérales ». L'ordonnance attaquée ne pourrait au contraire être considérée comme ayant une incidence marginale sur la compétence fédérale en la matière. Ce point de vue serait confirmé par l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat à propos de l'ordonnance attaquée. Celle-ci, en ce qu'elle aurait pour effet d'interdire aux communes d'établir et de percevoir des taxes sur le stationnement, violerait l'article 170, § 4, de la Constitution et méconnaîtrait la limite des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale.

A.6.3. Le Conseil des ministres poursuit en indiquant qu'il convient de faire une distinction entre « redevance » et « impôt » et, au-delà des termes utilisés par le législateur, de déterminer si ce que ce législateur désigne par le mot « redevance » ne serait pas plutôt un « impôt ».

Il soutient qu'en l'occurrence, il est impossible de distinguer en quoi le fait de laisser les redevables stationner leur véhicule le long d'une voie publique préexistante et d'en réglementer le tarif de stationnement par zone constituerait une prestation spéciale que la Région aurait effectuée au profit personnel de certains contribuables considérés individuellement ou qui leur aurait octroyé un avantage direct et particulier.

De même, la création d'une Agence du stationnement, l'adoption d'un plan de politique régionale du stationnement ou encore l'adoption de plans d'action communaux de stationnement ne sauraient constituer des prestations spéciales que la Région aurait effectuées au profit personnel de certains contribuables considérés individuellement ou qui leur auraient octroyé un avantage direct et particulier.

Quant aux fourchettes fixées par les articles 37 et 38 de l'ordonnance attaquée, rien ne permettrait de déterminer si ces fourchettes de tarification retenues pour la fixation de la redevance forfaitaire sont à chaque

prestation raisonnablement proportionnées à la valeur du service fourni par la Région relativement à l'utilisation d'un espace de stationnement. Il serait donc impossible de déterminer si la redevance conserve son caractère d'indemnisation.

Le Conseil des ministres souligne encore que le téléjalonnement confié à la nouvelle Agence régionale du stationnement ne concerne que les parkings publics dans lesquels il sera fait état d'un système d'information et de guidage relatif aux emplacements disponibles. Cette prestation limitée ne concerne donc pas la majorité des espaces de stationnement que constituent les voies publiques et que l'ordonnance attaquée vise principalement. La Région de Bruxelles-Capitale n'effectuant aucune prestation spécifique, elle ne pourrait prétendre à la perception d'une redevance. En tout état de cause, la loi du 22 février 1965 serait la loi prévue par l'article 173 de la Constitution qui permet la rétribution d'un service au profit des communes dans une matière, en l'occurrence la police de roulage, relevant de l'autorité fédérale.

*Mémoire en réponse de la partie requérante dans l'affaire n° 4753*

A.7.1. Il est répondu à la thèse de la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne le premier moyen que si le système mis en place devait être qualifié d'impôt et non de redevance, la Région de Bruxelles-Capitale serait sans compétence en la matière. La constitutionnalité du chapitre VII de l'ordonnance repose dès lors sur l'identification d'un service mis à la disposition d'une catégorie de personnes qui serait rémunéré de manière proportionnelle au service rendu et qui pourrait alors conduire à la qualification en redevance du prélèvement litigieux.

Force serait de constater qu'en l'espèce, aucune plus-value par rapport à la situation actuelle ne pourrait être identifiée, à l'exception du système de téléjalonnement qui n'est toutefois applicable que pour les parkings publics, sans aucune modification en ce qui concerne l'immense majorité des espaces de stationnement sur la voie publique.

A.7.2. Quant au deuxième moyen, la partie requérante indique qu'il convient de s'interroger sur le fait de savoir si la cohérence et l'efficacité recherchées n'auraient pas pu être atteintes aussi bien par l'adoption d'une ordonnance-cadre laissant les communes à la tête des compétences exercées jusqu'ici. Le système contraignant et coercitif à l'égard des communes mis en place par l'ordonnance attaquée poserait un problème de conformité par rapport à l'article 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale. Il faudrait constater que les considérations émises par la partie adverse constituent une pétition de principe, aux termes de laquelle, en l'absence d'obligation contraignante, les dix-neuf communes ne pourraient pas s'entendre.

A.7.3. Quant au troisième moyen, la partie requérante indique que l'ordonnance du 5 juin 1997 citée par la Région de Bruxelles-Capitale a cessé d'être en vigueur le 26 mai 2004, tandis que la directive 2001/42/CE a été transposée dans ladite Région par l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. C'est sur cette base que la section de législation du Conseil d'Etat aurait suggéré à la partie adverse la révision de son projet d'ordonnance en vue de prévoir l'organisation d'une étude d'incidence dans une telle situation, compte tenu des missions conférées à l'Agence de stationnement.

*Mémoire en réponse des parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 4754, 4755 et 4756*

A.8.1. Les parties requérantes contestent la thèse de la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne l'étendue du recours. Elles précisent que le premier moyen vise à l'annulation de l'ordonnance dans son ensemble, que le deuxième moyen vise en particulier les articles 37 à 42 de l'ordonnance tandis que le troisième moyen est dirigé contre l'article 38 de l'ordonnance. Le quatrième moyen est dirigé contre ses articles 25 et 26, tandis que le cinquième moyen est dirigé contre les articles 44 et 45, alinéa 2, de ladite ordonnance.

A.8.2. Quant au fond, en ce qui concerne le premier moyen, il est soutenu que, pas plus que dans les travaux préparatoires, on ne trouve dans le mémoire de la Région d'explications ou de justifications aux options adoptées par le législateur régional qui ont pour effet de limiter fortement, voire de réduire à néant, l'autonomie des communes en matière de politique de stationnement. La Région reconnaîtrait elle-même que dans le cadre de l'application de l'ordonnance, les communes voient leur autonomie limitée de manière générale à des tâches de simple exécution.

Quant à la question de savoir si la problématique serait nécessairement mieux gérée au niveau régional, il est soutenu que la Région se contente de renvoyer ou de se référer aux travaux préparatoires en procédant par des affirmations générales sans réelle démonstration.

A.8.3. Quant au deuxième moyen, il apparaîtrait que la Région n'aurait pas saisi véritablement la portée du moyen. Il ne serait, en réalité, pas contesté que l'ordonnance met en place un système obligatoire de redevance en matière de stationnement. Dès lors, les développements consacrés par la Région à la distinction entre la notion de taxe et la notion de redevance n'étaient pas nécessaires. Les critiques formulées par le moyen viseraient la conséquence de l'option ainsi prise par le législateur régional qui est d'empêcher les communes d'encore établir des taxes en matière de stationnement.

A.8.4. Quant au troisième moyen, il ne suffirait pas, pour y répondre adéquatement, de faire valoir quels taux horaires prévus par l'ordonnance sont justifiés. La référence à l'habilitation donnée au Gouvernement pour fixer de manière précise le montant des redevances tant ordinaires que forfaitaires ne permet pas non plus de répondre adéquatement à la critique formulée par le moyen. Le législateur régional devrait en effet être capable de justifier ses choix sans se référer à la manière dont le Gouvernement exercera sa compétence d'exécution.

A.8.5. Quant au quatrième moyen, au vu de l'article 25, § 2, de l'ordonnance, les parties requérantes n'aperçoivent pas ce qui permettrait de soutenir que telle ou telle commune n'aurait pas la possibilité, au moment de la constitution de l'Agence du stationnement, « d'entrer au capital de celle-ci à concurrence de 1 %, et se verrait obligée de souscrire pour une part moins importante du capital ».

A.8.6. Quant au cinquième moyen invoqué par la seule commune de Koekelberg, il est soutenu que l'invocation d'un accord de gouvernement ne serait pas pertinente dès lors qu'il ne vaut pas sur le plan politique et ne peut avoir de conséquence juridique. La disposition de l'article 45, alinéa 2, de l'ordonnance attaquée invoquée par la Région ne manquerait pas d'étonner dans la mesure où elle permettrait à l'Agence régionale du stationnement ce qui est interdit aux communes, c'est-à-dire d'encore avoir des relations contractuelles avec une personne morale de droit privé, pour ce qui concerne le contrôle de l'exécution de certaines règles en matière de stationnement. Aucune garantie ne serait par ailleurs donnée quant au contenu de ce qui pourrait être la solution équilibrée invoquée par la Région.

#### *Mémoire en réplique du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale*

A.9.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale commence par indiquer que la Région est compétente pour adopter l'ordonnance attaquée sur la base de l'article 6, § 1er, X, 1° et 2°bis, de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les routes et les dépendances comprenant les aires de stationnement et de parcage, comme cela ressort des travaux préparatoires de ladite disposition. Cette interprétation aurait été confirmée par l'arrêt de la Cour n° 174/2004 du 3 novembre 2004.

A.9.2. Quant au premier moyen soulevé dans l'affaire n° 4753, au premier moyen soulevé dans les affaires n°s 4754, 4755 et 4756, et au moyen unique invoqué par le Conseil des ministres, il souligne que l'ordonnance devra faire l'objet de mesures d'exécution. Le débat sur le fond devra donc se produire à ce moment-là.

Il répète que l'intervention régionale s'imposait afin de mener une politique de mobilité coordonnée et dynamique portant tant sur le déplacement que sur le stationnement. Il souligne une fois encore que cette politique impliquait qu'on ne pouvait envisager une participation facultative des communes. La Région n'était en outre pas tenue de suivre la même voie que la Région flamande qui, par son décret du 20 avril 2001, ne poursuivait pas les mêmes objectifs.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale reprend des extraits des travaux préparatoires de l'ordonnance attaquée pour expliquer en quoi l'intervention régionale permettrait de mieux gérer la politique du stationnement.

Il rappelle, pour le surplus, que les communes n'ont pas perdu toutes leurs compétences en la matière.

A.9.3. Quant au deuxième moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 4754, 4755 et 4756, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que ce n'est pas l'ordonnance attaquée qui désormais empêche les communes de percevoir cumulativement des taxes et redevances mais la loi du 22 février 1965, modifiée par la loi du 20 juillet 2005 qui a remplacé les termes « redevances de stationnement » par « rétribution ou taxe de stationnement » et, partant, empêche les communes d'instaurer simultanément des taxes et des redevances. Les régions seraient, à cet égard, compétentes pour décider s'il y a lieu ou non de percevoir une rétribution en contrepartie du service rendu.

L'option instaurée par le législateur dans la loi du 22 février 1965 entre taxe et redevance ne pourrait impliquer qu'une ordonnance régionale qui opte pour la redevance serait contraire aux règles répartitrices de compétence entre l'Etat fédéral et les régions.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale souligne encore qu'une meilleure indication des parkings, l'instauration uniforme de trois types de zones, le contrôle systématique du stationnement, l'élaboration d'un plan de politique régionale et de plans d'action communaux ainsi que la création d'une Agence sont autant de services qui justifient qu'une redevance soit réclamée à celui qui utilise les places de stationnement prévues.

A propos du moyen soulevé par le Conseil des ministres, il est rappelé que la compétence de fixer des rétributions et la compétence matérielle tirée de l'article 6, § 1er, X, 1<sup>o</sup> et *2bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980 vont de pair. Ce point de vue serait confirmé tant par la doctrine que par le Conseil d'Etat.

Il n'y aurait aucune interférence avec les compétences de l'Etat fédéral, la Région limitant seulement le pouvoir des communes d'établir des redevances de stationnement conformément à la loi du 22 février 1965.

Il ressortirait de l'arrêt n<sup>o</sup> 4/2010 que l'article 170 de la Constitution ne pourrait être interprété comme interdisant toute mesure régionale ayant un impact direct ou indirect sur la fiscalité des communes.

Il est encore soutenu que l'ordonnance ne visant pas à restreindre le pouvoir des communes de prévoir une taxe-impôt de stationnement, elle ne pourrait s'inscrire dans le cadre des compétences implicites de la Région.

A.9.4. Quant au troisième moyen soulevé dans les affaires n<sup>os</sup> 4754, 4755 et 4756, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale réplique que la fourchette visée à l'article 38 de l'ordonnance est une option choisie afin de garantir une certaine flexibilité. Rien ne permettrait de prévoir que le Gouvernement fixera d'office la redevance forfaitaire à son maximum. Le Gouvernement pourra en outre adapter les montants en fonction des zones concernées. Les parties requérantes resteraient de surcroît en défaut de démontrer que cette fourchette serait disproportionnée.

A.9.5. Quant au troisième moyen dans l'affaire n<sup>o</sup> 4753, il est répliqué qu'il a été fait suite aux remarques formulées par la section de législation du Conseil d'Etat, par l'organisation d'enquêtes publiques, tel que cela ressort des articles 10 et 15 de l'ordonnance ainsi que par une modification du paragraphe 3 de son article 14. En outre, l'article 9 de l'ordonnance prévoit dans le cadre de la procédure d'élaboration du plan régional de politique de stationnement que le projet de plan doit être soumis pour avis à « Bruxelles Environnement ».

Il est ajouté que lors de l'exécution des plans ou de la mise en œuvre des missions de l'Agence de stationnement, les prescriptions en matière de permis d'urbanisme et d'évaluation des incidences sur l'environnement de certains projets devront être respectées.

A.9.6. Quant au quatrième moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 4754, 4755 et 4756, il est répliqué qu'il est concevable que les statuts de l'Agence de stationnement prévoient une participation inférieure à 1 p.c. pour les communes de moindre taille ou dont les habitants sont moins nombreux.

A.9.7. Enfin, quant au cinquième moyen soulevé dans les affaires précitées, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale reprend les arguments qu'il a développés dans son mémoire. Il s'interroge, pour le surplus,

sur la légalité de la convention conclue par la commune de Koekelberg et indique qu'il conviendrait d'être plus vigilant sur la qualification de « concession de service public » dès lors qu'il est difficile d'apercevoir en l'espèce comment un opérateur qui n'offre pas de service à des usagers agirait dans le cadre d'une telle concession.

*Mémoires complémentaires des parties requérantes, du Conseil des ministres et du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale*

A.10. Par ordonnance du 31 mai 2010, la Cour a invité les parties à exposer, dans un mémoire complémentaire, l'incidence éventuelle de l'arrêt n° 59/2010 prononcé par la Cour le 27 mai 2010 sur les présentes affaires.

A.11.1. La partie requérante dans l'affaire n° 4753 indique que l'arrêt n° 59/2010 ne remet nullement en cause la pertinence du premier moyen de sa requête.

L'arrêt ne remettrait également nullement en cause le contrôle de proportionnalité qui peut être exercé sur l'initiative régionale en ce qui concerne l'atteinte portée à l'autonomie communale dénoncée dans le deuxième moyen de la requête.

L'arrêt de la Cour n° 59/2010 permettrait d'identifier trois cercles de compétence de taille décroissante. Un premier cercle serait constitué par la compétence des régions en matière de législation organique des communes. Un deuxième cercle serait constitué par la compétence de l'Etat fédéral concernant l'organisation de et la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale. Enfin, un troisième cercle serait constitué par la compétence de l'Etat fédéral avec l'association des Gouvernements régionaux en vue de l'adoption des règles de police générale et de réglementations relatives aux communications et aux transports.

L'ordonnance attaquée relèverait, d'après la partie requérante, d'un autre ordre que ces trois cercles de compétences. Quant au troisième moyen de la requête, il serait étranger aux enseignements de l'arrêt.

A.11.2. Les parties requérantes dans les affaires n°s 4754, 4755 et 4756 indiquent qu'il ne leur apparaît pas que l'arrêt n° 59/2010 devrait avoir des incidences sur les présentes affaires. En effet, elles ne contestent pas la possibilité pour les régions d'intervenir pour réglementer la question du stationnement sur les voiries publiques. Les critiques portent en revanche sur les modalités ou les effets de cette intervention, matérialisée par la réalisation de l'ordonnance attaquée. A cet égard, les parties requérantes rappellent que l'article 170, § 4, de la Constitution confère au législateur fédéral la compétence de déterminer, relativement aux impositions communales, les exceptions dont la nécessité est démontrée.

A.11.3. Dans son mémoire complémentaire, le Conseil des ministres indique que par son arrêt n° 59/2010, la Cour vient conforter et compléter la position qu'il a développée dans son précédent mémoire et établit que le législateur fédéral est seul compétent non seulement pour l'organisation et les attributions du service de police intégré aux niveaux 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. La Cour a également rappelé dans son arrêt la possibilité d'établir des règlements complémentaires sur la base de la loi relative à la sécurité routière. Elle a rappelé à cet égard que, de par leur nature même, les règlements complémentaires de circulation ne peuvent comporter de règles de police générale. Ils sont de la compétence des régions.

Le Conseil des ministres indique que l'ordonnance attaquée ne se borne pas à édicter un règlement complémentaire qui permettrait par exemple de modaliser la perception de la redevance visée. En réalité, la Région met en place, à travers son ordonnance, un véritable ensemble de règles de police générale en matière de stationnement communal. Or, l'autorité fédérale reste compétente pour tout ce qui concerne la police provinciale et communale, dans ses aspects organiques et fonctionnels, préventifs et répressifs, dès lors qu'il s'agit de la police générale, en ce compris l'article 135, § 2, de la loi communale.

Le Conseil des ministres conclut que dans le cadre du présent recours, l'ordonnance attaquée, de par son champ d'application général et de par la globalité des mesures qu'elle porte en matière de stationnement sur le territoire de la Région, ne peut s'entendre au sens du règlement complémentaire que vise l'arrêt n° 59/2010.

A.11.4. Quant à la Région de Bruxelles-Capitale, elle soutient dans son mémoire complémentaire que l'arrêt n° 59/2010 vient confirmer la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de stationnement au sens large. La région resterait compétente pour imposer des mesures financières aux communes sur la base de sa compétence organique qui comprend expressément la possibilité d'établir des redevances de stationnement, de se charger de leur recouvrement et de leur imputation. Ainsi la région, et non le législateur fédéral, serait compétente pour indiquer aux niveaux locaux, dont les communes, d'adopter ou non des règlements complémentaires dans les matières dans lesquelles la région est compétente.

Dans cette même optique, la région pourrait très bien imposer aux niveaux locaux le respect d'une réglementation-cadre et son adaptation et concrétisation au niveau local.

L'arrêt confirmerait également l'habilitation de la région, et non du législateur fédéral, pour modifier et adapter la loi du 22 février 1965.

La Région conclut qu'elle peut en tout cas prétendre à une double compétence basée tant sur l'article 6, § 1er, X, 1° et 2°bis, que sur l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles. La combinaison de ces deux compétences assoirait la compétence reconnue à la Région en matière de politique de stationnement au sens large. L'exercice de cette compétence autoriserait la Région à limiter l'autonomie communale, cette limitation répondant à un besoin pressant d'homogénéisation de la réglementation et du mode de contrôle sur l'ensemble de son territoire.

- B -

#### *Quant aux dispositions attaquées*

B.1.1. Les recours tendent à l'annulation totale de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 janvier 2009 portant organisation de la politique du stationnement et création de l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale.

B.1.2. Dans son mémoire, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que l'invocation de l'ensemble des moyens ne pouvant mener à l'annulation de tous les articles de l'ordonnance, il appartient aux parties requérantes de préciser l'étendue de leur requête en annulation.

Il ressort de l'exposé des moyens que les parties requérantes critiquent les options fondamentales prises par le législateur régional, notamment le fait que le système mis en place par l'ordonnance s'impose totalement aux communes, et n'envisage pas, dans le chef de celles-ci, une adhésion volontaire.

B.1.3. Lorsque la Cour est saisie d'un recours en annulation, elle doit examiner si les moyens dirigés contre les dispositions attaquées sont ou non fondés. C'est sur la base du contenu de la requête que la Cour détermine l'étendue du recours.

Lorsqu'elle décide que les moyens sont fondés, la Cour ne peut annuler que les dispositions contre lesquelles les moyens déclarés fondés sont dirigés, ainsi que les dispositions qui sont indissolublement liées aux dispositions annulées.

### *Quant au fond*

B.2.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 4753 est pris de la violation de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, et X, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné avec les articles 41, 162, 170 et 173 de la Constitution, ainsi qu'avec les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale faite à Strasbourg le 15 octobre 1985 et ratifiée par la Belgique le 25 août 2004, notamment son article 9.

Le deuxième moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 4754, 4755 et 4756 est pris de la violation de l'article 170, § 4, de la Constitution. Un troisième moyen dans les mêmes affaires est pris de la violation de l'article 173 de la Constitution.

Enfin, le moyen unique soulevé par le Conseil des ministres dans son mémoire en intervention est pris de la violation de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, et X, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné avec les articles 39, 41, 162, alinéa 2, 6°, 170 et 173 de la Constitution.

B.2.2. Il est reproché à l'ordonnance attaquée d'établir des règles nouvelles portant sur « des redevances de stationnement » qui ont pour effet d'interdire aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale d'encore établir et percevoir des taxes de stationnement sur la base de l'article 1er de la loi du 22 février 1965 « permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur ».



B.3. L'article 39 de la Constitution dispose :

« La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 30 et 127 à 129, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

L'article 41, alinéa 1er, de la Constitution dispose :

« Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution ».

L'article 162, alinéas 1er et 2, 2<sup>o</sup> et 6<sup>o</sup>, de la Constitution dispose :

« Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi.

La loi consacre l'application des principes suivants :

[...]

2<sup>o</sup> l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine;

[...]

6<sup>o</sup> l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé.

En exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative peuvent être réglés par les Parlements de communauté ou de région ».

L'article 170, § 4, de la Constitution dispose :

« Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par l'agglomération, par la fédération de communes et par la commune que par une décision de leur conseil.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1er, les exceptions dont la nécessité est démontrée ».

L'article 173 de la Constitution dispose :

« Hors les provinces, les polders et wateringues et les cas formellement exceptés par la loi, le décret et les règles visées à l'article 134, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat, de la communauté, de la région, de l'agglomération, de la fédération de communes ou de la commune ».

Enfin, l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale dispose :

« 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.

2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.

3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.

[...] ».

B.4.1. 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; ».

Cette disposition s'applique à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

B.4.2. 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.5.1. 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).

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.

En vertu de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont compétentes pour la composition, l'organisation et le fonctionnement des institutions provinciales et communales. L'établissement et le recouvrement des impôts communaux et provinciaux relèvent de cette compétence, sans préjudice toutefois de la compétence réservée au législateur fédéral par l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution.

B.5.2. 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.5.3. Toutefois, en matière de police, il convient de tenir compte de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui 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.

L'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'applique également à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 6, § 7, de la même loi spéciale et de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

B.5.4. Il découle de l'article 6, § 4, 3°, précité 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.6.1. 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.6.2. 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, les règlements complémentaires de circulation ne peuvent comporter de règles de police générale.

B.7. Dans le cadre des règlements complémentaires de circulation routière qu'elles adoptent, les communes peuvent établir une rétribution ou une taxe de stationnement.

Si la commune fait choix de prélever une taxe de stationnement, en principe seul le législateur fédéral peut y apporter une restriction. En effet, si, comme la Cour l'a indiqué en B.5.1, les régions sont compétentes pour fixer les règles relatives à l'établissement et au recouvrement des taxes communales et provinciales, cette compétence doit être exercée sans préjudice de l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution. Celui-ci réserve au législateur fédéral, en ce qui concerne les impôts communaux, les exceptions dont la nécessité est démontrée. Il en résulte que les communautés et les régions ne peuvent adopter une réglementation qui aurait pour effet de restreindre la compétence des communes d'instaurer

une taxe que si les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles sont réunies.

Il est requis, à cette fin, que la réglementation adoptée puisse être considérée comme nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur cette matière ne soit que marginale.

En revanche, si la commune a fait choix de prélever une redevance de stationnement, la Cour devra examiner, au regard de l'article 173 de la Constitution, si la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour empêcher pareil prélèvement et y substituer une redevance régionale.

B.8.1. En l'espèce, l'article 37 de l'ordonnance attaquée consacre le principe du prélèvement d'une redevance mise à charge du conducteur du véhicule ou de la personne au nom de laquelle le véhicule est immatriculé, pour l'utilisation d'une place de stationnement située dans une zone réglementée rouge ou verte au sens de l'article 4 durant la période visée à l'article 5.

L'article 38 de l'ordonnance établit les fourchettes dans lesquelles le Gouvernement peut fixer le taux de la redevance ainsi due. La même disposition fixe la durée maximale de stationnement autorisée ainsi que la fourchette d'une redevance forfaitaire due en cas de non-paiement de la redevance ou de non-respect de la durée de stationnement autorisée.

Les communes sont tenues, en vertu de l'article 40 de l'ordonnance, et sauf délégation accordée à l'Agence du stationnement dont la composition et les missions sont fixées par le chapitre VI de ladite ordonnance, d'exercer la mission de contrôle sur les voiries communales et régionales faisant partie de leur territoire ainsi que la mission de perception de la redevance de stationnement. Le Gouvernement peut charger l'Agence du stationnement d'exercer les missions des communes qui ne les exerceraient pas de manière satisfaisante.

B.8.2. Les travaux préparatoires de l'ordonnance attaquée font ressortir le caractère obligatoire de la participation des communes au régime de stationnement qu'elle organise. On peut, en effet, lire dans l'exposé des motifs :

« Afin d'éviter toute ambiguïté quant au caractère de l'intervention des communes dans le cadre de la politique régionale de mobilité coordonnée poursuivie par le Gouvernement, il est précisé, selon le souhait émis par le Conseil d'Etat, que dans la mise en œuvre des objectifs recherchés, la collaboration des communes n'est pas facultative mais au contraire, qu'elle doit trouver place et s'intégrer dans le cadre plus général défini au niveau régional. Il est clair qu'à défaut pour les communes d'élaborer des plans d'action communaux de stationnement, d'adopter les mesures d'exécution de ces plans d'action et d'intervenir sur le terrain afin de faire respecter l'ensemble intégré de la réglementation en matière de stationnement, toute politique en la matière manquerait de la moindre effectivité. Il en découle la nécessaire adhésion des communes aux mécanismes instaurés et le recours, en cas d'abstention d'agir dans le cadre général ainsi tracé, à des mécanismes de contrainte ou de tutelle pouvant aller jusqu'à la substitution en cas de défaillance avérée.

Si la participation des communes à l'Agence du stationnement est, elle, facultative (les communes peuvent être associées dans les limites prévues au projet d'ordonnance mais n'y sont pas obligées), il n'en découle aucune contradiction ni incertitude : dans le cadre de la constitution de l'Agence du stationnement, outil d'exécution de la politique de stationnement coordonné, les communes sont libres de participer ou non au capital de cette société de droit public, à l'assemblée des actionnaires et au conseil d'administration de cette société mais cette participation facultative à l'outil d'exécution que constitue l'Agence ne remet bien entendu pas en cause le caractère obligatoire de la collaboration des communes dans la politique régionale de stationnement elle-même » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2007-2008, A-498/1, p. 8).

B.9. 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. Le législateur régional bruxellois porte ainsi atteinte à une compétence réservée au législateur fédéral par l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution. 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.

B.10.1. L'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, remplacé par l'article 4, § 11, de la loi spéciale du 8 août 1988, confère aux régions la compétence relative aux routes et à leurs dépendances. Il ressort des travaux



préparatoires de cette disposition que la compétence attribuée est « une compétence de gestion au sens large » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 13).

L'article 2 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat a inséré dans l'article 6, § 1er, X, de la loi spéciale du 8 août 1980 un 2°*bis*, aux termes duquel les régions sont également compétentes pour « le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, quel qu'en soit le gestionnaire, à l'exclusion des voies ferrées gérées par la Société nationale des chemins de fer belges ».

La portée de cette attribution de compétence a été précisée comme suit lors des travaux préparatoires :

« Le but n'est pas de mettre à charge des Régions des travaux publics sur la voirie communale ou provinciale, mais bien de leur permettre de modifier ou d'uniformiser les législations régissant le statut des voiries (délimitation, classement, gestion, domanialité, autorisations d'utilisation privative, sanction des empiétements, etc.). A l'heure actuelle, ce statut est régi par la loi communale, la loi provinciale ou par des lois spécifiques (loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux, loi du 9 août 1948 portant modification à la législation sur la voirie par terre, loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes, etc.) » (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/5, pp. 412-413).

Les travaux préparatoires ont encore mentionné :

« Il y a lieu de rappeler que la voirie communale est une matière d'intérêt communal réservée jusqu'à présent au seul législateur fédéral, en vertu de l'article 108 de la Constitution, mais que, suivant la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, fondée sur l'article 19, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, le législateur est habilité à confier aux législateurs décrets ou d'ordonnance le règlement de matières réservées. Il est dès lors capital que le texte de la loi spéciale soit tout à fait précis sur ce point : lorsqu'une compétence est transférée aux législateurs décrets ou d'ordonnance et que cette compétence touche, en tout ou en partie, à une matière constitutionnellement réservée, il ne peut y avoir aucune ambiguïté quant à la volonté du législateur spécial d'inclure celle-ci dans la compétence transférée. Or, d'aucuns pourraient considérer que le texte actuel de la loi spéciale n'offre pas la clarté voulue, en ce qui concerne la compétence des Régions de régler le statut juridique de la voirie.

Le même problème se pose en termes identiques en ce qui concerne la voirie provinciale et la voirie d'agglomération.

La modification envisagée vise donc à remédier à cette lacune en affirmant nettement que la compétence des Régions dans le domaine de la voirie s'entend d'une compétence englobant toute la voirie sans préjudice des différents statuts administratifs qui sont actuellement les siens (statut régional, provincial, communal ou d'agglomération) » (*ibid.*, p. 412).

L'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 1° et 2°*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'applique également à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

B.10.2. Il résulte de ce qui précède 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.

B.11. Il ressort des travaux préparatoires de l'ordonnance attaquée qu'en adoptant celle-ci, le législateur régional bruxellois entendait fonder sa compétence matérielle sur l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 1° et 2°*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, « les dispositions proposées touchant tant à la politique de transport pour ce qui concerne les routes et leurs dépendances qu'à la détermination du régime juridique de la voirie terrestre, quel qu'en soit le gestionnaire » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2007/2008, A-498/1, p. 4).

En ce qui concerne les précisions souhaitées par la section de législation du Conseil d'Etat, il est mentionné dans l'exposé des motifs :

« - dans un souci de cohérence et de logique, le projet d'ordonnance règle la matière du stationnement de manière uniforme sur tout le territoire de la Région, qu'il s'agisse de voiries régionales ou locales. Comme l'a également rappelé le Conseil d'Etat dans son avis (en se référant à un avis antérieur que son assemblée générale avait déjà émis à propos d'une proposition d'ordonnance visant la gratuité du parking aux voitures peu polluantes), en application des dispositions précitées de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 qui fondent la compétence matérielle de la Région en la matière, celle-ci peut non seulement régler le statut des routes et de leurs dépendances, ce qui inclut les zones de stationnement, quel qu'en soit le gestionnaire (régional ou communal) mais également préciser le sort de l'usage ou de l'occupation de la voirie, quel qu'en soit le gestionnaire, en ce compris la fixation du principe et des modalités de perception d'une rétribution pour usage ou occupation de cette voirie : ' la Région de Bruxelles-Capitale est, de ce fait, compétente pour

décider si et dans quelle mesure les communes peuvent ou non percevoir des rétributions pour le stationnement de véhicules sur la voirie et donc, comme l'envisage la proposition d'ordonnance, pour restreindre le pouvoir que la loi du 22 février 1965 donne aux communes d'établir de telles rétributions '.

- il n'entre pas dans les intentions du Gouvernement d'empiéter sur la compétence fiscale des communes, la portée du projet étant limitée à la perception de redevances à charge des usagers utilisant la voirie publique, à des fins de stationnement de leurs véhicules, la redevance étant la rétribution réclamée par l'autorité en contrepartie de cette prestation.

Comme l'a rappelé le Conseil d'Etat en son avis, à la différence de la solution applicable lorsqu'est en cause un impôt, aucune disposition répartitrice de compétence ne réserve expressément au législateur fédéral la compétence de régler le pouvoir des communes d'établir des rétributions et au contraire, le prescrit de l'article 173 de la Constitution indique que la compétence de prendre des règles relatives à l'établissement de rétributions appartient, selon les hypothèses, au législateur fédéral, régional ou communautaire, ce législateur étant également compétent pour préciser si les communes peuvent ou non encore percevoir une telle rétribution » (*idem*, pp. 4-5).

B.12. Le législateur régional bruxellois a considéré que la matière du stationnement serait mieux servie à un niveau d'intervention plus général que le niveau local, de façon à ce qu'elle soit réglée de manière uniforme au niveau régional pour l'ensemble du territoire régional (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2007-2008, A-498/1, p. 6).

On peut encore lire, dans l'exposé des motifs, ce qui suit :

« Indépendamment du fait qu'il serait totalement inopportun, inefficace, pour ne pas dire ingérable, de voir coexister et appliquer dans les faits une réglementation régionale uniforme applicable sur les voiries régionales sur tout le territoire de la Région et 19 réglementations locales applicables sur les voiries communales respectivement sur le territoire de chacune des 19 communes qui composent la Région, il est devenu indispensable de coordonner et d'unifier en une réglementation unique poursuivant une politique régionale globale toutes les règles devant être adoptées en matière de stationnement sur l'ensemble des voiries quel qu'en soit le gestionnaire. Il ne faut pas de longues démonstrations pour comprendre qu'à défaut d'une réglementation applicable sur le territoire de toute la Région, les objectifs définis dans le préambule du présent exposé des motifs et rappelés dans les plans, déclarations, résolutions et accords qui y sont cités, ne pourront être atteints et que persisteront les effets pervers de la coexistence de réglementations locales distinctes dont les moindres ne sont pas les différences de réglementation, parfois inexplicables, d'une commune à une autre, les problèmes de report de stationnement d'une commune vers une autre ou le caractère inéquitable des cartes de stationnement octroyées aux riverains de voiries situées à proximité immédiate des limites territoriales entre communes.

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 » (*ibid.*).

B.13.1. Compte tenu de ce que la Région de Bruxelles-Capitale présente, en ce qui concerne les voiries situées sur son territoire, des caractéristiques propres, à savoir leur interpénétration importante dans un milieu urbain dense et sur un territoire urbain restreint, des réglementations disparates adoptées par les communes en cette matière peuvent aboutir à des inconvénients tels que ceux qui sont décrits dans l'exposé des motifs cité en B.12. Il peut dès lors être admis que la réglementation du stationnement peut constituer, pour le législateur régional bruxellois, une mesure nécessaire à l'exercice de sa compétence en matière de gestion de la voirie en vue d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés, compte tenu de la situation spéciale dans laquelle se trouvent les dix-neuf communes de la Région.

L'incidence que la mesure peut avoir sur la compétence du législateur fédéral apparaît, en outre, comme marginale dès lors qu'elle est limitée aux seuls cas où les communes ont fait le choix dans leur règlement complémentaire de circulation routière de prélever une taxe de stationnement.

B.13.2. Il en résulte que la Région de Bruxelles-Capitale est compétente, en vertu de l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 1° et 2°*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et compte tenu de ce que les conditions d'application de l'article 10 de la même loi spéciale sont remplies, pour restreindre le pouvoir des communes d'établir une taxe de stationnement.

B.14. Comme la Cour l'a indiqué en B.7, les communes peuvent également opter pour l'établissement non d'une taxe de stationnement mais d'une rétribution dans le cadre des règlements complémentaires de circulation routière. La Cour doit dès lors encore examiner si la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour restreindre le pouvoir des communes d'établir le prélèvement d'une redevance de stationnement.

B.15.1. L'ordonnance attaquée établit une redevance mise à charge du conducteur du véhicule ou de la personne au nom de laquelle le véhicule est immatriculé, pour l'utilisation d'une place de stationnement située dans une zone réglementée au sens déterminé par l'ordonnance (article 37). Le Gouvernement de Bruxelles-Capitale est habilité à fixer le taux de ladite redevance dans la fourchette établie par l'ordonnance elle-même (article 38).

B.15.2. Une redevance est l'indemnisation d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément. Elle n'a qu'un caractère d'indemnisation, de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable.

La redevance étant la contrepartie d'un service public fourni, elle est liée à la compétence matérielle de l'autorité concernée.

B.15.3. Comme il a été relevé en B.10.1, les régions sont compétentes, sur la base de l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 1° et 2°bis, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, 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. Les régions sont également compétentes, sur la base de l'article 173 de la Constitution, pour imposer une redevance pour le service fourni dans le cadre de l'ordonnance en cause.

B.15.4. Il convient donc de vérifier si le montant perçu sur la base de l'ordonnance attaquée doit être qualifié de redevance ou, comme le soutiennent les parties requérantes, d'impôt.

Il a été indiqué à ce sujet dans les travaux préparatoires :

« Les redevances constituent la contrepartie de prestations fournies par l'autorité. Il ressort de la jurisprudence de la Cour de Cassation du 19 novembre 1954 déjà, que l'autorité régionale ne peut établir une redevance sur le stationnement que lorsqu'elle fournit une contre-prestation effective qui ne consiste pas uniquement en la mise à disposition d'une partie de la voie publique. Une redevance se justifie si l'autorité fournit une ' plus-value '. L'installation d'horodateurs et le contrôle du respect du temps de stationnement sont clairement considérés comme étant des prestations particulières qui ne découlent pas nécessairement des obligations de l'autorité en matière de sécurité et de tranquillité publique,

mais du souci de permettre la réalisation d'un nécessaire roulement des véhicules. En limitant le temps de stationnement et en assurant le contrôle et le respect des limites ainsi fixées pour permettre une rotation des véhicules et ainsi à tous les usagers de bénéficier d'un accès à un nombre par définition réduit de places de stationnement en voiries, l'autorité compétente fournit un service spécifique qui ne tombe pas dans le champ de ses obligations légales et qui peut par conséquent justifier une redevance. Il est confirmé dans la doctrine que l'établissement d'une redevance est justifié par les frais particuliers de contrôle et de surveillance pour l'usage spécifique qui est fait de la voie publique.

Pour plusieurs raisons, il a été opté pour une redevance et pas pour une taxe régionale de stationnement. D'abord se pose la nécessité de doter l'Agence du stationnement de moyens de fonctionnement propres. Une taxe régionale de stationnement aurait mené à un financement compliqué de l'Agence du stationnement. La taxe aurait en effet fait partie des recettes générales de la Région, ce qui aurait requis une dotation annuelle à l'agence pour ce financement. En outre, dans ce cas, il aurait été impossible pour l'Agence de transférer des recettes aux années suivantes, ce qui aurait rendu très difficile la réalisation d'investissements à moyen et à long terme. C'est précisément cette vision à long terme qui constitue un des éléments à garantir par l'Agence dans la politique du stationnement. La redevance permet d'éviter ces difficultés et d'attribuer directement à l'Agence les recettes issues du stationnement.

Il ressort également des exemples en Flandre et en Wallonie que de nombreuses villes de moyenne et grande taille ont opté pour la redevance. L'expérience fructueuse réalisée à la Ville de Bruxelles montre que ce choix n'implique pas forcément la sous-traitance du contrôle du stationnement réglementé. En plus, le Gouvernement s'est aussi prononcé pour la non-création de nouvelles taxes. Il vise d'ailleurs explicitement à ne pas augmenter la pression fiscale au cours de la législation actuelle.

Enfin, un des objectifs de cet ordonnance étant une uniformisation des tarifs sur tout le territoire de la Région Bruxelles-Capitale afin de rendre transparent la politique de stationnement pour tout conducteur, seule une redevance régionale unique est en mesure d'atteindre cet objectif de manière contraignante. Le passé nous a en effet montré que l'uniformité à Bruxelles n'est pas atteinte par le biais de 19 règlements-taxe ou règlements-redevance parallèles » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2007-2008, A-498/1, pp. 10-11).

B.15.5. Il ressort des travaux préparatoires de l'ordonnance et de son texte même que, compte tenu de son caractère proportionné au service rendu, le montant de l'indemnité qui y est fixé constitue la contrepartie d'un service rendu par la Région de Bruxelles-capitale, qui a trait à l'usage même du domaine public, au contrôle de cet usage ou encore à la mise en place d'une Agence de stationnement avec toutes les missions qui lui sont confiées. Il en est d'autant plus ainsi que l'ordonnance attaquée fixe une fourchette pour les tarifs en vigueur afin d'offrir davantage de flexibilité au Gouvernement pour éventuellement les adapter (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2007-2008, A-498/2, p. 19).

B.15.6. 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, § 1er, X, alinéa 1er, 1° et 2°*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné avec l'article 173 de la Constitution.

B.16. Les moyens ne sont pas fondés.

B.17.1. Le premier moyen dans les affaires jointes n<sup>os</sup> 4754, 4755 et 4756 est pris de la violation des articles 41 et 162 de la Constitution ainsi que de l'article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lus séparément ou en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le deuxième moyen dans l'affaire n° 4753 est pris de la violation de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, et X, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné avec les articles 41 et 162 de la Constitution, ainsi qu'avec les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale faite à Strasbourg le 15 octobre 1985 et ratifiée par la Belgique le 25 août 2004, notamment son article 4.

B.17.2. Les parties requérantes reprochent à l'ordonnance attaquée de porter plusieurs dispositions qui réduisent à néant l'autonomie communale concernant la gestion de la voirie communale, en ce compris la question du stationnement payant et des taxes et redevances y afférentes.

B.18.1. Comme la Cour l'a indiqué en B.10.1, le législateur spécial a rappelé à l'occasion de l'adoption de l'article 2 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat que la voirie communale est en principe une matière d'intérêt communal.

B.18.2. Le principe d'autonomie locale suppose que les autorités locales puissent se saisir de tout objet qu'elles estiment relever de leur intérêt, et le réglementer comme elles le

jugent opportun. Ce principe ne porte cependant pas atteinte à l'obligation des communes, lorsqu'elles agissent au titre de l'intérêt communal, de respecter la hiérarchie des normes. Il en découle que lorsque l'Etat fédéral, une communauté ou une région réglemente une matière qui relève de sa compétence, les communes sont soumises à cette réglementation lors de l'exercice de leur compétence en cette même matière. En l'espèce, lorsque la Région de Bruxelles-Capitale agit dans l'une des matières visées par les articles en cause, elle limite par là l'autonomie des communes, qui ne peuvent se saisir de ces domaines que dans le respect, et en complément de la législation régionale.

B.18.3. Le principe d'autonomie locale ne porte pas atteinte non plus à la compétence de l'Etat fédéral, des communautés ou des régions, de juger du niveau le plus adéquat pour réglementer une matière qui leur revient. Ainsi, ces autorités peuvent confier aux collectivités locales la réglementation d'une matière qui sera mieux appréhendée à ce niveau. Elles peuvent aussi considérer qu'une matière sera, à l'inverse, mieux servie à un niveau d'intervention plus général, de façon à ce qu'elle soit réglée de manière uniforme pour l'ensemble du territoire pour lequel elles sont compétentes, et elles peuvent, en conséquence, interdire aux autorités locales de s'en saisir.

B.18.4. L'atteinte à la compétence des communes et, par voie de conséquence, au principe de l'autonomie locale, que comporte toute intervention, qu'elle soit positive ou négative, de l'Etat fédéral, des communautés ou des régions, dans une matière qui relève de leurs compétences, ne serait contraire aux dispositions citées au moyen, qui garantissent la compétence des communes pour tout ce qui concerne l'intérêt communal, que si elle était manifestement disproportionnée. Tel serait le cas, par exemple, si elle aboutissait à priver les communes de tout ou de l'essentiel de leurs compétences ou si la limitation de la compétence ne pouvait être justifiée par le fait que celle-ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir.

B.19. En l'espèce, le législateur régional bruxellois a estimé que la politique du stationnement serait mieux servie à un niveau d'intervention plus général que le niveau local, à défaut de ne pouvoir atteindre des objectifs tels qu'encourager le stationnement des



résidents à proximité immédiate de leur domicile, encourager la rotation des emplacements dans les zones commerciales, dissuader et réduire l'offre de stationnement de longue durée, améliorer les synergies entre parkings publics et privés hors voirie, diminuer le trafic automobile, ou encore orienter le stationnement longue durée hors voirie et le stationnement de courte durée en voirie. (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2007-2008, A-498/1, pp. 2 à 4 et 6).

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.

B.21. Les moyens ne sont pas fondés.

B.22. La commune de Woluwe-Saint-Lambert, partie requérante dans l'affaire n° 4753, prend un troisième moyen de la violation de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, et X, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné avec la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, notamment ses articles 7 et 8, ainsi qu'avec la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, transposée par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 mars 2004.

La partie requérante indique que l'ordonnance attaquée prévoit l'établissement d'un plan régional de politique de stationnement et des plans d'action communaux de stationnement. Elle constate que l'ordonnance impose une enquête publique préalable mais lui reproche de ne

pas imposer une évaluation des incidences sur l'environnement à l'occasion de l'élaboration de ces plans.

B.23. Il ressort de l'exposé du moyen que celui-ci vise plus particulièrement la section 2 des chapitres IV et V de l'ordonnance, consacrée à la procédure d'élaboration respectivement du plan régional de politique du stationnement et des plans d'action communaux de stationnement.

B.24.1. L'article 14, § 3, 4°, de l'avant-projet d'ordonnance prévoyait que les plans d'action communaux de stationnement devaient comprendre « l'inventaire des travaux d'infrastructure nécessaires à l'exécution du plan d'action ainsi que la fixation d'un calendrier pour la réalisation de ces travaux et l'estimation du coût ainsi que leur mode de financement ».

La section de législation du Conseil d'Etat avait relevé dans son avis relatif à cet avant-projet qu'un plan prévoyant de tels travaux d'infrastructure était susceptible d'entrer dans le champ d'application de la directive 2001/42/CE. En effet, l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive renvoie aux projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, énumération sous laquelle figurent les travaux d'aménagement urbain, y compris la construction de centres commerciaux et de parkings. Il convenait donc, d'après le Conseil d'Etat, de compléter la procédure d'élaboration des plans d'action communaux de stationnement afin de les intégrer dans le champ d'application de l'ordonnance du 18 mars 2004 ayant transposé la directive 2001/42/CE (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2007-2008, A-498/1, pp. 68-69).

B.24.2. L'exposé des motifs de l'ordonnance attaquée précise que le plan de politique régionale du stationnement sera constitué d'un volet indicatif soulignant au départ d'un état des lieux existant les objectifs à suivre par les acteurs régionaux et communaux et d'un volet réglementaire fixant notamment le nombre total de places de stationnement admissibles en voirie sur l'ensemble du territoire régional, le nombre de places de stationnement par zone réglementée et la signalisation uniforme retenue dans le respect des règles générales fixées au niveau fédéral.

Quant aux plans de stationnement fixés par les communes en ce qui concerne les voiries, tant communales que régionales, situées sur leur territoire, ils doivent rendre opérationnel le plan de politique régionale de stationnement par une analyse des objectifs à atteindre, par l'aménagement et l'équipement des zones de stationnement, par l'organisation des modes et moyens de contrôle ainsi que par la perception des redevances éventuelles de stationnement (*ibid.*, p. 7).

B.24.3. Ensuite de la remarque faite par la section de législation du Conseil d'Etat, on peut lire ce qui suit dans l'exposé des motifs :

« Le Gouvernement estime [...] qu'il serait disproportionné d'imposer une évaluation des incidences à l'occasion de l'élaboration de tout plan d'action communal de stationnement alors que la réalisation de travaux d'infrastructure nécessaires à l'exécution de pareils plans, loin d'être systématique, apparaîtra au contraire marginale » (*ibid.*, p. 9).

C'est la raison pour laquelle la référence aux travaux d'infrastructure, telle qu'elle était initialement prévue à l'article 14, § 3, 4°, de l'avant-projet d'ordonnance, a été supprimée.

B.24.4. Il convient encore de souligner que parmi les missions de l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale, énumérées à l'article 29 de l'ordonnance, figure au 7° celle de « la construction, de l'acquisition ou de la location ainsi que de l'organisation, de la gestion et du contrôle de tous les parkings publics dont la Région est propriétaire, qu'elle a en concession ou qu'elle gère directement, qu'il s'agisse ou non de parkings de transit ». L'alinéa 2 de la même disposition charge le Gouvernement de fixer les modalités relatives à l'exercice de ces compétences.

B.25. L'ordonnance attaquée ne porte nullement atteinte à l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Par ailleurs, l'article 17, § 2, alinéa 2, de cette dernière ordonnance dispose qu'elle s'applique à tout plan ou programme qu'aucun autre instrument législatif, réglementaire ou administratif ne soumet à une évaluation préalable de ses incidences sur l'environnement, semblable à celle prévue aux articles 4 à 16.

S'il s'avère, lors de l'élaboration du plan d'action régional de stationnement ou d'un plan d'action communal de stationnement, qu'il s'agit d'un plan visé à l'article 5, § 1er, de cette

ordonnance, pareil plan devra faire l'objet d'une évaluation environnementale conformément aux exigences de cette ordonnance. S'il s'avère qu'il s'agit d'un plan visé à l'article 5, §§ 2 ou 3, de cette ordonnance, le Gouvernement devra, à l'issue d'un examen au cas par cas, déterminer si le plan est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et, dans l'affirmative, une évaluation environnementale sera requise.

Ces dispositions garantissent le respect de l'article 7 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement et de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

En ce qui concerne l'article 8 de la Convention d'Aarhus précitée, à supposer que cette disposition soit applicable en l'espèce, il suffit d'observer que les articles 10 à 13 et les articles 15 à 21 de l'ordonnance attaquée répondent aux exigences de cette disposition, en ce qui concerne respectivement le plan régional de politique de stationnement et le plan d'action communal de stationnement.

B.26. Le moyen n'est pas fondé.

B.27. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 4754, 4755 et 4756 prennent un quatrième moyen de la violation, par l'article 25, § 2, de l'ordonnance attaquée, des articles 10 et 11, lus isolément ou en combinaison avec l'article 27, de la Constitution.

B.28.1. L'article 27 de la Constitution dispose :

« Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive ».

B.28.2. L'article 25 de l'ordonnance attaquée dispose :

« § 1er. Afin d'atteindre les objectifs définis par la présente ordonnance, il est créé une société anonyme de droit public, dotée de la personnalité juridique, intitulée ' Agence du

stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale', ci-après dénommée l'Agence du stationnement, et chargée des missions énumérées à la section 5.

L'Agence du stationnement est soumise au Code des sociétés sous réserve des dispositions de la présente ordonnance ou de ses statuts.

Elle a son siège dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Le Gouvernement approuve les premiers statuts de l'Agence du stationnement et peut modifier sa dénomination.

Toute modification ultérieure des statuts par l'assemblée générale est approuvée par le Gouvernement sur proposition du ministre de la Mobilité.

§ 2. Le capital minimal de l'Agence du stationnement est fixé par le Gouvernement. Le capital souscrit par la Région s'élève à un minimum de 81 %. Toutes les communes de la Région peuvent souscrire au capital avec un maximum de 1 % chacune. Chaque part sociale donne droit à une voix. Les droits attachés aux actions détenues par la Région sont exercés par les représentants du Gouvernement.

[...] ».

B.29. Il est reproché au paragraphe 2 de ladite disposition de traiter de manière identique les dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne leur participation au capital de l'Agence du stationnement alors qu'elles se trouveraient à l'égard de la politique de stationnement appliquée sur le territoire de la Région dans des situations essentiellement différentes, en raison notamment de la taille de leur territoire respectif, de la nature, de la densité et de l'affectation du bâti situé sur leur territoire, du type d'activité exercé sur leur territoire et d'autres critères encore.

B.30. L'exposé des motifs de l'ordonnance attaquée précise que les communes sont libres de participer ou non au capital de l'Agence du stationnement, à l'assemblée générale de ses actionnaires et au conseil d'administration de celle-ci (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2007-2008, A-498/1, p. 24).

Comme le relève le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans son mémoire, le seuil de participation des communes au capital de ladite Agence fixé par la disposition attaquée constitue un seuil maximum. Celui-ci pourra être adapté au moment de l'élaboration des statuts de l'Agence du stationnement pour tenir compte des caractéristiques des communes participantes qui ont été décrites par les parties requérantes.

B.31. Le moyen n'est pas fondé.

B.32. Les parties requérantes dans les affaires n° 4754, 4755 et 4756 prennent un cinquième moyen de la violation, par l'article 44 de l'ordonnance attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec son article 16 et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.33.1. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.33.2. L'article 44 de l'ordonnance attaquée dispose :

« Par dérogation à l'article 40 de la présente ordonnance, les communes qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance sont liées avec une personne physique ou morale de droit privé, par un contrat portant sur le contrôle du stationnement sur leur territoire, sont tenues d'y mettre fin afin d'être à même d'exercer ce contrôle elles-mêmes ou par l'Agence du stationnement, dans les cinq ans de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, en ce compris dans les cas où la durée d'exécution de la concession ou de la convention de sous-traitance excède ce délai de cinq ans. Dans cette hypothèse, la commune est tenue de résilier la convention afin d'assurer, elle-même ou par l'Agence du stationnement, le contrôle du stationnement sur son territoire dans le délai imposé.

Dès l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, les communes ne peuvent plus conclure de contrat portant sur le contrôle du stationnement sur leur territoire au sens du premier alinéa ».

B.34. Il est reproché à la disposition précitée de porter atteinte de manière disproportionnée aux intérêts patrimoniaux des communes tenues de résilier les conventions de sous-traitance qu'elles auraient conclues avec des personnes tierces pour un délai qui excède cinq années. Ces communes seraient, en effet, contraintes de supporter des charges financières particulièrement importantes en raison de l'indemnisation du concessionnaire pour la perte subie et le manque à gagner résultant de la résiliation anticipée desdites conventions, alors qu'aucun mécanisme de transition n'a été prévu dans l'ordonnance.

B.35.1. L'exposé des motifs de l'ordonnance attaquée justifie cette disposition comme suit :

« Certaines communes ont actuellement choisi de recourir au procédé de la concession ou de la sous-traitance pour confier à des personnes de droit privé le contrôle en voirie du respect de leurs règlements instaurant une redevance de stationnement sur leur territoire.

Comme déjà explicité par ailleurs et afin d'assurer l'homogénéité du système mis en place par l'ordonnance et devant tenir compte du caractère de redevance régionale de stationnement du ' parking payant ' considéré, sans évoquer les nombreux problèmes que le recours à des firmes privées a pu susciter, il s'impose de restituer aux seules autorités publiques la tâche d'assurer le contrôle et la perception de cette redevance.

Cet article impose donc logiquement aux communes qui seraient encore engagées dans pareilles conventions avec des personnes de droit privé d'y mettre fin dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance. Ce long délai devrait permettre aux communes engagées dans de tels liens de voir arriver le terme des conventions passées et de ne pas les renouveler.

Dans l'hypothèse de l'existence de conventions d'une durée plus longue, la commune devra trouver une solution équilibrée, le cas échéant avec l'aide de l'Agence du stationnement afin d'être à même de mettre fin à la convention dans le délai imparti. Il est évident que la collaboration de l'Agence du stationnement dépendra de l'attitude prise par la commune et sera notamment fonction de la période de conclusion des conventions. Au vu du contenu du présent projet, il serait ainsi incompréhensible qu'une commune s'engage encore dans ce type d'accords, à tout le moins pour de longues durées » (*Doc parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2007-2008, A-498/1, p. 33).

B.35.2. Il ressort des travaux préparatoires que la commune de Koekelberg est la seule commune qui est liée par un contrat de concession d'une durée de soixante ans avec la société Cityparking, les autres n'étant liées que pour des périodes assez courtes de cinq ans maximum (*Doc parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2007-2008, A-498/2, p. 20).

B.36.1. La disposition attaquée par le moyen prévoit un délai de cinq ans pour permettre aux communes de mettre fin aux contrats qui les lient avec une personne morale de droit privé.

B.36.2. Sur la base de l'article 45, alinéa 2, un accord individuel entre l'Agence du stationnement et les communes peut également régler la reprise, par l'Agence du stationnement, de toutes sortes de concessions existant entre une commune et un partenaire privé, de même que la reprise des horodateurs déjà installés par les communes. Un tel accord offre la possibilité de régler les droits patrimoniaux des communes qui doivent résilier anticipativement ces contrats de concession.

Si un tel accord n'était pas conclu ou si cette matière, de manière plus générale, n'était pas réglée à la satisfaction des droits patrimoniaux des communes concernées, celles-ci ne pourraient plus satisfaire, dans le délai de cinq ans suivant l'entrée en vigueur de l'ordonnance, à l'obligation imposée par l'article 44, alinéa 1er.

L'article 44, dernier alinéa, dispose qu'à défaut pour une commune d'atteindre les objectifs fixés à l'alinéa 1er ou de respecter l'interdiction visée à l'alinéa 2, le Gouvernement peut adopter par arrêté motivé toute mesure de nature à atteindre ces objectifs ou à faire respecter cette interdiction. La commune concernée dispose dans ce cas de la possibilité, lorsqu'elle attaque cet arrêté, de faire valoir ses droits patrimoniaux et, le cas échéant, de les faire respecter par le juge civil, sans préjudice de la possibilité de citer la Région en garantie dans toute procédure que la commune devrait engager, en vue de s'acquitter de ses obligations inscrites à l'article 44, alinéa 1er, en ce qui concerne l'accord qu'elle a conclu précédemment avec une personne physique privée ou une personne morale.

B.37. Compte tenu de ce qui précède, le moyen n'est pas fondé.



Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise 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 29 juillet 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior