# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 27 mai 2010 (Belgique). RG 59/2010

* Date : 27-05-2010
* Langue : Français
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel F-20100527-3
* Numéro de rôle : 59/2010

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite P. Martens, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet du recours et procédure
Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 26 juin 2009 et parvenue au greffe le 29 juin 2009, Georges Casteur, demeurant à 8400 Ostende, Stuiverstraat 315, a introduit un recours en annulation des articles 14 à 16 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I) (« Modification de la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur »), publiée au Moniteur belge du 29 décembre 2008, quatrième édition.
(...)
II. En droit
(...)
Quant aux dispositions attaquées
B.1. Le recours en annulation est dirigé contre les articles 14 à 16 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I) (ci-après : loi du 22 décembre 2008). Les dispositions attaquées modifient la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur.
Le législateur souhaitait, avec cette modification législative, « trouver une solution légale concluante pour l'encaissement de la redevance impayée de stationnement par les concessionnaires, afin de ne pas entraver la gestion communale de stationnement » (Doc. parl., Chambre, 2008-2009, DOC 52-1608/001, p. 16).
B.2.1. L'article 14 de la loi du 22 décembre 2008 a inséré une phrase dans l'article 1er de la loi du 22 février 1965. Ce dernier article est actuellement libellé comme suit (la modification figure en italique) :
« Lorsque les conseils communaux arrêtent, conformément à la législation et aux règlements sur la police du roulage, des règlements en matière de stationnement relatifs aux stationnements à durée limitée, aux stationnements payants et aux stationnements sur les emplacements réservés aux titulaires d'une carte de stationnement communale ils peuvent établir des rétribution ou taxe de stationnement ou déterminer les redevances de stationnement dans le cadre des concessions ou contrats de gestion concernant le stationnement sur la voie publique, applicables aux véhicules à moteur, leurs remorques ou éléments. Cette loi n'est pas d'application pour le stationnement alterné semi-mensuel et pour la limitation du stationnement de longue durée ».
B.2.2. L'article 15 de la loi du 22 décembre 2008 insère un article 2 dans la loi du 22 février 1965, qui dispose :
« En vue de l'encaissement des rétributions, des taxes ou des redevances de stationnement visées à l'article 1er, les villes et communes et leurs concessionnaires et les régies autonomes communales sont habilités à demander l'identité du titulaire du numéro de la marque d'immatriculation à l'autorité chargée de l'immatriculation des véhicules, et ce conformément à la loi sur la protection de la vie privée ».
B.2.3. L'article 16 de la loi du 22 décembre 2008 ajoute un article 3 à la loi du 22 février 1965, qui dispose :
« Les rétributions, les taxes ou les redevances de stationnement prévues à l'article 1er sont mises à charge du titulaire du numéro de la marque d'immatriculation ».
Quant à l'intérêt
B.3.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt du requérant à l'annulation des dispositions attaquées. Son intérêt ne serait pas distinct de l'intérêt qu'a toute personne à ce que la légalité soit respectée en toutes circonstances.
B.3.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Cet intérêt n'existe que si la disposition attaquée est susceptible d'affecter directement et défavorablement la partie requérante.
B.3.3. A l'appui de son intérêt, le requérant fait valoir qu'il s'oppose depuis longtemps à ce qu'il soit fait appel à des entreprises privées pour gérer et contrôler le stationnement payant sur la voie publique et qu'il est en outre impliqué dans une procédure judiciaire contre une telle entreprise privée.
La situation du requérant peut par conséquent être affectée directement et défavorablement, d'autant plus qu'il est allégué que les dispositions attaquées pourraient affecter certains droits fondamentaux, plus précisément le droit au respect de la vie privée.
B.3.4. L'exception est rejetée.
Quant au premier moyen
B.4. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, et de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.
B.5.1. L'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, précité, dispose depuis sa modification par la loi spéciale du 13 juillet 2001 :
« Les matières visées à l'article [39] de la Constitution sont :
[...]
VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :
1° la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales, à l'exception :
- des règles inscrites dans la loi communale, la loi électorale communale, la loi organique des centres publics d'aide sociale, la loi provinciale, le Code électoral, la loi organique des élections provinciales et la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux en vertu de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux;
- des règles inscrites dans les articles 5, 5bis, 70, 3° et 8°, 126, deuxième et troisième alinéas, et le titre XI de la loi provinciale;
- des règles inscrites dans les articles 125, 126, 127 et 132 de la nouvelle loi communale, dans la mesure où elles concernent les registres de l'état civil;
- de l'organisation de et de la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, et aux services d'incendie;
- des régimes de pension du personnel et des mandataires.
Les régions exercent cette compétence, sans préjudice des articles 279 et 280 de la nouvelle loi communale.
Les conseils communaux ou provinciaux règlent tout ce qui est d'intérêt communal ou provincial; ils délibèrent et statuent sur tout objet qui leur est soumis par l'autorité fédérale ou par les communautés.
Les gouverneurs des provinces, le gouverneur et le vice-gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, l'adjoint du gouverneur de la province de Brabant flamand, les commissaires d'arrondissement et les commissaires d'arrondissement adjoints sont nommés et révoqués par le gouvernement de région concerné, sur l'avis conforme du Conseil des Ministres.
Lorsqu'un gouvernement de région ou de communauté demande des informations contenues dans les registres de l'état civil, l'officier de l'état civil donne immédiatement suite à cette demande; ».
B.5.2. L'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale dispose :
« De même, les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.
Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont :
1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques; ce qui comprend le nettoiement, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles; la police de la circulation routière, en tant qu'elle s'applique à des situations permanentes ou périodiques, ne tombe pas sous l'application du présent article;
[...] ».
B.5.3. L'article 6, § 4, 3°, de la loi précitée du 8 août 1980 dispose :
« Les Gouvernements seront associés :
[...]
3° à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, [...] ».
Selon les travaux préparatoires de cette disposition (Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 21), la « police générale » concerne les réglementations de police applicables aux divers modes de transports, telles que :
- la police de la circulation routière;
- le règlement général des voies navigables;
- le règlement de police sur les chemins de fer;
- la police sur le transport de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar;
- la police de la navigation maritime et de la navigation aérienne.
B.6.1. L'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 13 juillet 2001, attribue aux régions la compétence de principe en matière de législation organique des communes. En font notamment partie la réglementation des institutions communales, l'organisation des services administratifs communaux et le statut du personnel communal (Doc. parl., Sénat, 2000-2001, n° 2-709/1, pp. 8-9).
B.6.2. Il faut considérer que le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées. Sauf dispositions contraires, le législateur spécial a transféré aux communautés et aux régions l'ensemble de la politique relative aux matières qu'il a attribuées.
L'établissement et le recouvrement des taxes communales et provinciales notamment relèvent de l'organisation, de la compétence et du fonctionnement des institutions communales et provinciales.
B.6.3. L'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale précitée prévoit aussi expressément que « l'organisation de et la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale » demeurent de la compétence du législateur fédéral.
L'autorité fédérale est donc non seulement compétente pour l'organisation et les attributions du service de police intégrée au niveau fédéral et local, conformément à l'article 184 de la Constitution, mais également pour la police administrative générale et le maintien de l'ordre public au niveau communal.
B.6.4. Toutefois, en matière de police, il convient de tenir compte de l'article 6, § 4, 3°, précité, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il découle de cette disposition que l'adoption de « règles de police générale et de réglementation relatives aux communications et aux transports » est demeurée une compétence fédérale, même si les Gouvernements de région doivent être associés à leur élaboration.
B.7.1. Les règlements généraux que le Roi peut arrêter sur la base de l'article 1er des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées par l'arrêté royal du 16 mars 1968 (ci-après : la loi relative à la circulation routière), relèvent des règles de police générale et de la réglementation relative aux communications et aux transports. Cet article fait partie du chapitre Ier, « Règlements généraux », de la loi précitée.
L'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière a été pris en exécution de cette habilitation. En vertu de l'article 1er, alinéa 1er, ce règlement régit « la circulation sur la voie publique et l'usage de celle-ci, par les piétons, les véhicules, ainsi que les animaux de trait, de charge ou de monture et les bestiaux ». L'article 2 définit diverses notions. Le titre II précise les règles de circulation. Le titre III a trait à la signalisation routière.
B.7.2. En plus de l'habilitation pour arrêter des règlements généraux, la loi relative à la circulation routière prévoit la possibilité d'édicter des règlements complémentaires. C'est ainsi, par exemple, que l'article 2 charge les conseils communaux d'arrêter les règlements applicables uniquement aux voies publiques situées sur le territoire de leur commune. Les articles 2, 2bis et 3 de la loi relative à la circulation routière font partie du chapitre II « Règlements complémentaires ».
Les règlements complémentaires ont donc un champ d'application particulier et visent à adapter la réglementation sur la circulation aux circonstances locales ou particulières. De par leur nature même, les règlements complémentaires de circulation ne peuvent comporter de règles de police générale.
B.7.3. Les dispositions attaquées prévoient la possibilité pour les communes de recourir à des concessionnaires et à des régies autonomes communales pour la mise en oeuvre de la politique locale de stationnement. L'article 14 attaqué autorise plus précisément les communes à fixer les redevances de stationnement dans le cadre de concessions ou de contrats de gestion concernant le stationnement sur la voie publique. L'article 15 attaqué habilite les villes et les communes et leurs concessionnaires et les régies autonomes communales à demander l'identité du titulaire de la marque d'immatriculation auprès de l'autorité chargée de l'immatriculation des véhicules conformément à la loi sur la protection de la vie privée. L'article 16 attaqué dispose que les rétributions, les taxes ou les redevances de stationnement sont mises à charge du titulaire de la marque d'immatriculation.
Ainsi qu'il ressort de la phrase introductive de l'article 1er de la loi du 22 février 1965, le régime instauré par les dispositions attaquées en matière de redevances de stationnement et en matière de recouvrement et d'imputation de celles-ci ne peut s'appliquer que lorsque les conseils communaux, conformément à la législation et aux règlements sur la police du roulage, arrêtent des règlements en matière de stationnement relatifs aux stationnements à durée limitée, aux stationnements payants et aux stationnements sur des emplacements réservés aux titulaires d'une carte de stationnement communale.
B.7.4. Par conséquent, étant donné qu'elles concernent le domaine des règlements complémentaires de circulation routière, les dispositions attaquées relèvent de la compétence des régions et violent les dispositions invoquées dans le moyen.
B.8. Le premier moyen est fondé en ce qu'il est pris de la violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.
B.9. Le requérant fait également valoir dans son premier moyen que l'article 15 de la loi du 22 décembre 2008 n'a pas été soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat.
La Cour est uniquement compétente pour contrôler la constitutionnalité du contenu d'une norme législative au regard des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, des articles du titre II « Des Belges et de leurs droits » et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution.
Cette compétence ne lui permet pas de vérifier le respect des formalités préalables à l'adoption de cette norme.
B.10. Dès lors que les autres moyens ne peuvent conduire à une annulation plus étendue, il n'y a pas lieu de les examiner.
B.11.1. Il découle de l'annulation des dispositions attaquées que la loi du 22 février 1965 reste intégralement applicable, dans sa rédaction antérieure à la modification apportée par la loi du 22 décembre 2008.
B.11.2. En ce qui concerne l'application de la loi du 22 février 1965, antérieure à la modification mentionnée, la Cour de cassation, dans deux arrêts du 29 mai 2009, a jugé :
« En accordant à un particulier une concession pour l'organisation matérielle du stationnement payant et en lui confiant le contrôle du respect du règlement de stationnement, la commune ne délègue pas sa compétence à un tiers mais gère un service public de la manière qui lui paraît la plus appropriée » (C.08.0129.N, point 10).
« Le fait qu'en vertu de la loi du 22 février 1965 précitée, les conseils communaux sont autorisés à exécuter les prélèvements de stationnement et que des concessions sont requises pour l'exécution concrète de ces prélèvements lorsque la commune ne dispose pas des ressources administratives nécessaires à cet effet, a pour conséquence que le concessionnaire doit pouvoir être susceptible de percevoir des redevances de stationnement et d'en encaisser les revenus pour le compte de la commune » (C.08.0129.N, point 11).
« [L'article 10 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, telle qu'elle était d'application avant son abrogation par la loi du 7 mars 2007] n'empêche pas qu'une commune mette des documents administratifs à la disposition d'une société dans la mesure où cela est nécessaire afin de permettre à cette société de prester le service public auquel elle s'est engagée dans le cadre d'une concession de service public » (C.08.0130.N, point 7).
B.11.3. Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu d'examiner s'il convient de maintenir les effets des dispositions annulées, en application de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.
Par ces motifs,
la Cour
annule les articles 14 à 16 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I).
Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 27 mai 2010.
Le greffier,
P.-Y. Dutilleux.
Le président,
M. Bossuyt.