Numéro du rôle : 7282
Arrêt n° 142/2020 du 22 octobre 2020

A R R Ê T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 2 du décret de la Région flamande du 9 juillet 2010 « portant recouvrement de rétributions de stationnement par des sociétés de parking », posée par le Juge de paix du canton de Furnes.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et F. Daoût, des juges J.-P. Moerman, P. Nihoul, T. Giet et J. Moerman, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite A. Alen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président émérite A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 5 novembre 2019, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 14 novembre 2019, le Juge de paix du canton de Furnes a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 2 du décret du 9 juillet 2010 portant recouvrement de rétributions de stationnement par des sociétés de parking (*M.B.* 26 juillet 2010) viole-t-il les articles 10, 11, 22 et/ou 23 de la Constitution en ce qu'il est établi une distinction entre, d'une part, les cyclomoteurs à deux roues qui doivent être stationnés en dehors de la chaussée et des zones de stationnement et, d'autre part, les bicyclettes et les bicyclettes électriques, dès lors que les cyclomoteurs à deux roues doivent, en vertu du règlement général sur les cartes communales de stationnement et les rétributions relatives au stationnement sur la voie publique, payer une rétribution lorsqu'ils sont stationnés sur le trottoir et que les bicyclettes et/ou les bicyclettes électriques ne doivent pas payer de rétribution lorsqu'elles se trouvent sur le trottoir ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la SA « Parking Partners », assistée et représentée par Me E. De Bie, avocat au barreau d'Anvers;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me J. Vanpraet et Me R. Veranneman, avocats au barreau de Flandre occidentale.

La SA « Parking Partners » a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 15 juillet 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J. Moerman et J.-P. Moerman, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, qu'en cas d'une telle demande, l'affaire serait prise à l'audience du 24 septembre 2020, à l'heure ultérieurement fixée par le président, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 1er septembre 2020 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 1er septembre 2020.

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. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 18 août 2016, la SA « Parking Partners » cite Frank Hanjoul à comparaître devant le Juge de paix du canton de Furnes pour le paiement d'une somme de 312 euros, composée de 180 euros de rétributions de stationnement et de 132 euros d'indemnités de rappel. Les rétributions de stationnement sont réclamées pour stationnement répété d'un cyclomoteur à deux roues sur un trottoir à Nieuport.

Le Juge de paix constate que, selon l'article 23.3 de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 « portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique » (ci-après : l'arrêté royal du 1er décembre 1975), les bicyclettes et les cyclomoteurs à deux roues doivent en principe être rangés en dehors de la chaussée et des zones de stationnement. Dès lors que, selon le règlement de stationnement de la ville de Nieupoort, tel qu'il est interprété par le Juge de paix, le stationnement d'un cyclomoteur à deux roues en dehors de la chaussée et des zones de stationnement est sujet à rétribution, alors que tel n'est pas le cas en ce qui concerne le stationnement de bicyclettes et de bicyclettes électriques, le Juge de paix considère qu'il s'indique de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Gouvernement flamand estime tout d'abord que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse, en ce qu'il ne découle pas de la disposition en cause qu'une rétribution est due pour le stationnement de cyclomoteurs à deux roues sur le trottoir. Il considère que la différence de traitement alléguée entre, d'une part, les cyclomoteurs à deux roues, qui doivent payer une rétribution lorsqu'ils sont stationnés sur le trottoir, et, d'autre part, les bicyclettes et les bicyclettes électriques, qui ne doivent pas payer de rétribution lorsqu'elles sont stationnées sur le trottoir, découle non pas de la disposition en cause, mais bien des dispositions contenues dans le règlement de stationnement de la ville de Nieupoort.

A.2.1. À supposer que la Cour juge que la question préjudicielle est recevable, le Gouvernement flamand souligne que la possibilité, pour les communes, de prévoir, par voie de règlement, des rétributions de stationnement pour les véhicules à moteur trouve son origine dans la loi du 22 février 1965 « permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur » et que cette possibilité était dictée par la volonté de remédier aux problèmes de circulation et de mobilité dans les communes. Le Gouvernement flamand expose que la loi du 22 février 1965 précitée a ensuite été modifiée à plusieurs reprises, mais que ces modifications n'ont pas touché au principe selon lequel les rétributions de stationnement portent uniquement sur les véhicules à moteur. Il en déduit que la différence de traitement mentionnée dans la question préjudicielle relève de l'essence de la législation relative aux rétributions de stationnement. Selon lui, on ne saurait raisonnablement considérer que cette différence de traitement, qui est restée inchangée depuis plus de 50 ans, serait incompatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

A.2.2. Le Gouvernement flamand estime que la différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir le fait que le véhicule soit pourvu ou non d'un moteur qui réponde à des conditions déterminées en termes de puissance, de cylindrée et de vitesse et qui lui permette de circuler par ses moyens propres. Il renvoie aux articles 2.16 et 2.17 de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 et en déduit qu'un cyclomoteur à deux roues doit être considéré comme un véhicule à moteur, alors que tel n'est pas le cas pour les bicyclettes et les bicyclettes électriques, à l'exception des « speed pedelec ».

A.2.3. Le Gouvernement flamand fait valoir que la différence de traitement en cause poursuit plusieurs objectifs légitimes et qu'elle est proportionnée à ces objectifs. Selon lui, un de ces objectifs consiste à faire respecter les règlements de rétribution : puisque seuls les véhicules à moteur disposent d'une plaque d'immatriculation, il ne serait pas possible de faire en sorte que les bicyclettes ou les bicyclettes électriques respectent les règlements de rétribution. Le Gouvernement flamand estime en outre que le législateur décrétoal, se fondant sur des arguments relatifs à la bonne mobilité, à la durabilité, à la sécurité et à la qualité de l'air, a pu considérer qu'il y avait lieu d'encourager l'utilisation de véhicules non motorisés.

A.2.4. En ce qui concerne les articles 22 et 23 de la Constitution, le Gouvernement flamand est d'avis que ces dispositions constitutionnelles sont tout à fait étrangères à la disposition en cause.

A.3.1. La SA « Parking Partners » considère que la question préjudicielle appelle une réponse négative, en ce que les cyclomoteurs à deux roues ne sont pas comparables aux bicyclettes et aux bicyclettes électriques. Elle fait valoir que la non-comparabilité ressort notamment du fait que ces véhicules en question sont définis dans des articles distincts de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 (les articles 2.15.1 et 2.17), ce qui, selon elle, indique la volonté d'opérer, par cet arrêté royal, une distinction claire en la matière. Elle estime que la non-comparabilité résulte également des aspects différents des véhicules : tandis que les bicyclettes sont pourvues de pédales permettant au conducteur d'avancer, tel n'est pas le cas des cyclomoteurs, qui circulent par leurs moyens propres.

A.3.2. À supposer que la Cour juge que les catégories mentionnées dans la question préjudicielle sont effectivement comparables, la SA « Parking Partners » estime que la différence de traitement est raisonnablement justifiée, dès lors que les cyclomoteurs ont généralement des dimensions plus imposantes que les bicyclettes et les bicyclettes électriques et qu'ils sont donc davantage susceptibles de gêner le passage sur la voie publique. En outre, la différence de traitement est justifiée, selon elle, par le fait que les cyclomoteurs sont plus polluants que les bicyclettes et les bicyclettes électriques. Dans ce cadre, elle renvoie à l'arrêt de la Cour n° 23/2002 du 23 janvier 2002.

A.3.3. Pour le surplus, la SA « Parking Partners » se rallie au point de vue du Gouvernement flamand.

- B -

B.1. La question préjudicielle concerne l'article 2 du décret de la Région flamande du 9 juillet 2010 « portant recouvrement de rétributions de stationnement par des sociétés de parking » (ci-après : le décret du 9 juillet 2010), qui dispose :

« Dans le décret du 16 mai [2008] relatif aux règlements supplémentaires sur la circulation routière et sur la pose et le coût de la signalisation routière, il est inséré un chapitre V/1, rédigé comme suit :

‘ Chapitre V/1. Les règlements supplémentaires sur le stationnement

Art. 10/1. Lorsque le Gouvernement flamand ou la commune arrêtent un règlement complémentaire qui a trait aux stationnements à durée limitée, aux stationnements payants et aux stationnements réservés aux titulaires d'une carte de stationnement communale, ils peuvent établir des rétributions ou des taxes de stationnement applicables aux véhicules à moteurs, leurs remorques ou éléments.

Cette disposition ne s'applique pas au stationnement alterné semi-mensuel et à la limitation du stationnement de longue durée.

Art. 10/2. En vue de l'encaissement des rétributions ou des taxes de stationnement, des concessions ou des contrats de gestion peuvent être conclus.

Le Gouvernement flamand, les villes et communes et leurs concessionnaires et les agences autonomisées communales sont habilités à demander l'identité du titulaire de la plaque d'immatriculation à l'autorité chargée de l'immatriculation des véhicules conformément à la loi relative à la protection de la vie privée.

Art. 10/3. Les rétributions ou taxes visées à l'article 10/1 sont à charge du titulaire de la plaque d'immatriculation. ' ».

B.2. Le juge *a quo* demande si cette disposition viole les articles 10, 11, 22 et 23 de la Constitution « en ce qu'il est établi une distinction entre, d'une part, les cyclomoteurs à deux roues qui doivent être stationnés en dehors de la chaussée et des zones de stationnement et, d'autre part, les bicyclettes et les bicyclettes électriques, dès lors que les cyclomoteurs à deux roues doivent, en vertu du règlement général sur les cartes communales de stationnement et les rétributions relatives au stationnement sur la voie publique, payer une rétribution lorsqu'ils sont stationnés sur le trottoir et que les bicyclettes et/ou les bicyclettes électriques ne doivent pas payer de rétribution lorsqu'elles se trouvent sur le trottoir ».

B.3. Le Gouvernement flamand fait valoir qu'en ce qui concerne les articles 10 et 11 de la Constitution, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse, en ce qu'il ne découle pas de la disposition en cause qu'une rétribution est due pour le stationnement de cyclomoteurs à deux roues sur le trottoir. La différence de traitement décrite dans cette question ne résulterait donc pas de la disposition en cause, mais du règlement de la ville de Nieuport, qui est applicable dans l'affaire pendante devant le juge *a quo*.

B.4.1. Il ressort de la motivation de la décision de renvoi que le juge *a quo* a posé la question préjudicielle en tenant compte des articles 2.16 et 23.3 de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 « portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique », tel qu'il est applicable en Région flamande (ci-après : l'arrêté royal du 1er décembre 1975).

Aux termes de l'article 2.16 de cet arrêté royal, le terme « véhicule à moteur » désigne tout véhicule pourvu d'un moteur et destiné à circuler par ses moyens propres.

Selon l'article 23.3 de cet arrêté royal, « les bicyclettes et les cyclomoteurs à deux roues doivent être rangés en dehors de la chaussée et des zones de stationnement visées à l'article 75.2 de telle manière qu'ils ne gênent pas ou ne rendent pas dangereuse la circulation des autres usagers, sauf aux endroits signalés conformément à l'article 70.2.1.3°f ».

B.4.2. En vertu de l'article 10/1 du décret de la Région flamande du 16 mai 2008 « relatif aux règlements supplémentaires sur la circulation routière et sur la pose et le coût de la signalisation routière » (ci-après : le décret du 16 mai 2008), tel qu'il a été inséré par l'article 2 du décret du 9 juillet 2010, lorsqu'ils arrêtent un règlement complémentaire qui a trait aux stationnements à durée limitée, aux stationnements payants et aux stationnements réservés aux titulaires d'une carte de stationnement communale, le Gouvernement flamand et les communes peuvent établir des rétributions ou des taxes de stationnement applicables aux véhicules à moteur, à leurs remorques ou à leurs éléments.

Cette disposition habilite donc le Gouvernement flamand et les communes à établir des rétributions ou des taxes de stationnement, en prévoyant toutefois que ces rétributions ou ces taxes soient uniquement applicables aux « véhicules à moteur, [à] leurs remorques ou [à leurs] éléments ».

B.4.3. Il résulte de la motivation de la décision de renvoi et de ce qui précède qu'en ce qui concerne les articles 10 et 11 de la Constitution, la question préjudicielle doit être interprétée en ce sens que la Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 10/1 du décret du 16 mai 2008 avec ces articles constitutionnels, en ce que cette disposition habilite le Gouvernement flamand et les communes à établir des rétributions ou des taxes de stationnement applicables aux cyclomoteurs à deux roues, mais pas à établir de telles rétributions ou taxes applicables aux bicyclettes ou aux bicyclettes électriques, alors que, selon l'article 23.3 de l'arrêté royal du 1er décembre 1975, tant les cyclomoteurs à deux roues que les bicyclettes doivent en principe être rangés en dehors de la chaussée et des zones de stationnement visées à l'article 75.2 de cet arrêté royal.

Dans cette interprétation, la différence de traitement décrite dans la question préjudicielle découle de la disposition en cause. Il ressort des mémoires déposés à la Cour que les parties ont compris la question préjudicielle en ce sens et qu'elles ont donc pu développer une défense utile.

B.5. L'exception soulevée par le Gouvernement flamand est rejetée.

B.6.1. Ni la question préjudicielle, ni la motivation de la décision de renvoi ne permettent de déduire de quelle manière la disposition en cause serait incompatible avec les articles 22 et 23 de la Constitution.

Partant, la question préjudicielle ne contient pas, en ce qui concerne ces articles constitutionnels, les éléments nécessaires sur la base desquels la Cour pourrait se prononcer.

Permettre qu'une telle question préjudicielle soit posée compromettrait le caractère contradictoire de la procédure devant la Cour, dès lors que les parties qui, le cas échéant, souhaitent intervenir à la cause devant la Cour n'ont pas la possibilité de le faire efficacement. Cela vaut en particulier pour la partie qui interviendrait pour défendre la disposition en cause et qui ne serait alors pas en mesure de fournir une défense utile.

B.6.2. En ce que la Cour est invitée à contrôler la disposition en cause au regard des articles 22 et 23 de la Constitution, la question préjudicielle est irrecevable.

La Cour examine dès lors uniquement la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.7. L'habilitation à établir des rétributions ou des taxes de stationnement, conférée au Gouvernement flamand et aux communes par l'article 10/1 du décret du 16 mai 2008, porte exclusivement sur les rétributions et les taxes « applicables aux véhicules à moteur, [à] leurs remorques ou [à leurs] éléments ». Il y a lieu de considérer, à l'instar du juge *a quo*, que le législateur décrétoal a voulu donner à la notion de « véhicules à moteur » la même signification que dans l'arrêté royal du 1er décembre 1975.

B.8. L'article 2.17, alinéa 1er, de cet arrêté royal définit ce qu'est un cyclomoteur et établit, à cet égard, une distinction entre un « cyclomoteur classe A », un « cyclomoteur classe B » et un « speed pedelec ». Pour chacune de ces catégories de cyclomoteurs, il décrit les caractéristiques techniques qu'un véhicule doit avoir pour pouvoir être considéré comme un cyclomoteur de la catégorie concernée.

Le cinquième alinéa de cet article dispose que le « cyclomoteur à deux roues non monté n'est pas considéré comme véhicule ».

B.9.1. Aux termes de l'article 2.15.1, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 1er décembre 1975, la notion de « cycle » désigne « tout véhicule à deux roues ou plus, propulsé à l'aide de pédales ou de manivelles par un ou plusieurs de ses occupants et non pourvu d'un moteur, tel une bicyclette, un tricycle ou un quadricycle ». L'adjonction d'un moteur électrique d'appoint d'une puissance nominale continue maximale de 0,25 kW, dont l'alimentation est réduite progressivement et finalement interrompue lorsque le véhicule atteint la vitesse de 25 km/h, ou plus tôt si le conducteur arrête de pédaler, ne modifie pas la classification de l'engin comme cycle (article 2.15.1, alinéa 2).

Le troisième alinéa de cet article dispose que « le cycle non monté n'est pas considéré comme un véhicule ».

B.9.2. Aux termes de l'article 2.15.3, alinéas 1er et 2, de l'arrêté royal du 1er décembre 1975, la notion de « cycle motorisé » désigne tout véhicule à deux, trois ou quatre roues à pédales, équipé d'un mode de propulsion auxiliaire dans le but premier d'aider au pédalage et dont l'alimentation du système auxiliaire de propulsion est interrompue lorsque le véhicule atteint une vitesse maximale de 25 km/h, à l'exclusion des cycles visés à l'article 2.15.1, alinéa 2. La cylindrée d'un moteur à combustion interne est inférieure ou égale à 50 cm³ et la puissance nette maximale ne dépasse pas 1 kW. Pour un moteur électrique, la puissance nominale continue maximale est inférieure ou égale à 1 kW.

Le troisième alinéa de cet article dispose que « le cycle motorisé non monté n'est pas considéré comme un véhicule ».

B.10.1. Dès lors que ni les cyclomoteurs à deux roues non montés, ni les cycles et les cycles motorisés non montés ne sont considérés comme des véhicules, ils ne peuvent pas non plus être considérés comme des véhicules à moteur. Selon l'article 2.16 de l'arrêté royal du 1er décembre 1975, en effet, un véhicule à moteur est un « véhicule » pourvu d'un moteur et destiné à circuler par ses moyens propres.

B.10.2. Il résulte de ce qui précède que l'article 10/1 du décret du 16 mai 2008 n'habilite pas le Gouvernement flamand et les communes à établir des rétributions ou des taxes de stationnement applicables aux cyclomoteurs à deux roues et qu'il ne les habilite pas non plus à établir de telles rétributions ou taxes applicables aux bicyclettes et aux bicyclettes électriques.

Cette disposition ne fait donc pas naître la différence de traitement mentionnée dans la question préjudicielle.

B.11. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 10/1 du décret de la Région flamande du 16 mai 2008 « relatif aux règlements supplémentaires sur la circulation routière et sur la pose et le coût de la signalisation routière », inséré par l'article 2 du décret du 9 juillet 2010 « portant recouvrement de rétributions de stationnement par des sociétés de parking », ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 22 octobre 2020.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

A. Alen