

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.865 du 23 octobre 2019

A. 228.000/XV-4076

En cause : **la Région de Bruxelles-Capitale**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric DE MUYNCK, avocat,
galerie du Roi 30
1000 Bruxelles,

contre :

la commune de Saint-Josse-ten-Noode,
représentée par son Collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE et
Patricia MINSIER, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 avril 2019, la Région de Bruxelles-Capitale demande, d'une part, la suspension de l'exécution de "la décision du Collège des Bourgmestre et Échevins de la commune de Saint-Josse-ten-Noode du 26 février 2019 intitulée «Ordonnance du 29 novembre 2018 relative à l'utilisation de modes de transport partagé en flotte libre alternatifs à l'automobile; zones d'interdiction d'entreposage et de stationnement sur le territoire de la Commune de Saint-Josse-ten-Noode»" et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Un avis, prescrit par l'article 3^{quater} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, a été publié au Moniteur belge du 11 juin 2019.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 16 septembre 2019, les parties ont été convoquées à l'audience du 14 octobre 2019 et le rapport leur a été notifié.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Andrzej TRYBULOWSKI, *loco* M^e Frédéric DE MUYNCK, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Charly DERAIVE, *loco* M^{es} Marc UYTENDAELE et Patricia MINSIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La partie requérante indique que, depuis l'été 2017, plusieurs entreprises développent librement des services dits de « cyclopartage » sur le territoire de la région bruxelloise, divers engins électriques étant mis à la disposition des utilisateurs et abandonnés en désordre sur la voie publique. C'est dans ce contexte que fut promulguée, le 29 novembre 2018, l'ordonnance « relative à l'utilisation de modes de transport partagés en flotte libre alternatifs à l'automobile » dont les articles 4 à 6 disposent comme suit :

« Art. 4. § 1^{er}. Le Gouvernement fixe les conditions d'obtention d'une licence pour cyclopartage en flotte libre. Ces conditions portent sur :

- la limitation de l'impact du cyclopartage sur l'espace public;
- la sécurité routière;
- la santé publique et l'environnement;
- le respect de la réglementation sociale et fiscale;
- la protection de la vie privée des utilisateurs, à savoir l'usage de leurs données personnelles par les opérateurs;
- l'acquisition de connaissances sur l'impact du cyclopartage en termes de mobilité;
- et sur tous les autres aspects qui promeuvent le bon fonctionnement du cyclopartage en flotte libre.

À cet égard, une distinction peut être opérée entre les différents types de cycles partagés.

§ 2. Un opérateur ne peut obtenir une licence pour cyclopartage en flotte libre que si celui-ci propose ses services au minimum en français, en néerlandais et en anglais.

§ 3. Le Gouvernement peut fixer le nombre maximum de licences pour cyclopartage en flotte libre.

Art. 5. La durée d'une licence est de trois ans. La licence peut être renouvelée un nombre illimité de fois pour une même durée.

Art. 6. § 1^{er}. Les conditions d'exploitation des services de cyclopartage en flotte libre sont fixées par le Gouvernement. Le Gouvernement peut procéder à une distinction entre les différentes catégories de véhicules de cyclopartage. En outre, les principes suivants sont au moins appliqués :

- 1° les véhicules de cyclopartage qui sont mis à disposition dans le cadre d'un service de cyclopartage en flotte libre, peuvent uniquement être entreposés conformément au Code de la route et aux réglementations régionales en vigueur;
- 2° les véhicules de cyclopartage ne peuvent pas être entreposés dans des zones nécessaires à la montée et à la descente des transports publics;
- 3° le Gouvernement peut, après consultation des communes, fixer des zones dans lesquelles il est interdit, temporairement ou de manière permanente, d'entreposer des véhicules de cyclopartage. Ces zones sont immédiatement portées à la connaissance des opérateurs et imposées aux utilisateurs du service de cyclopartage en flotte libre;
- 4° les véhicules de cyclopartage qui sont mis à disposition par les opérateurs ne peuvent pas être endommagés et doivent, à tout moment, répondre aux prescriptions techniques;
- 5° le Gouvernement peut, après consultation des communes, fixer une concentration maximale de véhicules de cyclopartage sur une superficie donnée. La concentration maximale peut porter sur les véhicules de cyclopartage de chaque opérateur individuel ou de tous les opérateurs ensemble;
- 6° le Gouvernement peut imposer un taux de rotation minimum pour les véhicules de cyclopartage.

Le Gouvernement peut fixer, conformément aux 3° et 5°, des zones temporaires pour une durée de maximum [de] 3 mois et en informe chaque commune concernée.

§ 2. Les opérateurs agissent de manière préventive afin de garantir le respect des conditions d'exploitation des services de cyclopartage en flotte libre. En cas de violation de l'une des conditions d'exploitation, l'opérateur est tenu de régulariser la situation irrégulière dans les 24 heures qui suivent la notification par les services compétents de la Région de Bruxelles-Capitale.

§ 3. En cas de violation de l'une des conditions d'exploitation, les véhicules de cyclopartage peuvent être enlevés de la voie publique à l'expiration du délai mentionné au § 2.

§ 4. Pour l'enlèvement, conformément au § 3, une redevance forfaitaire sera perçue à charge de l'opérateur qui met les véhicules de cyclopartage à disposition. Le Gouvernement fixe le montant dans une fourchette située entre 20 et 400 euros par véhicule de cyclopartage. À cet égard, une distinction peut être opérée entre les différentes catégories de véhicules de cyclopartage ».

2. Le 17 janvier 2019, le gouvernement régional adopte l'arrêté d'exécution de l'ordonnance précitée. Il règle les conditions d'octroi et la procédure d'obtention de la licence requise pour l'exploitation des véhicules visés et fixe le prix de la redevance pour l'enlèvement des engins et le montant des amendes administratives.

3. L'article 7 du règlement prévoit ce qui suit :

« § 1^{er}. Les zones dans lesquelles il est interdit, temporairement ou de manière permanente, d'entreposer des véhicules de cyclopartage figurent à l'annexe I du présent arrêté.

§ 2. La durée de chaque interdiction temporaire est également reprise à l'annexe I.

§ 3. Le Ministre en charge de la Mobilité fixe les zones d'interdiction temporaires telles que visées à l'article 6, § 1^{er}, 6°, deuxième alinéa de l'ordonnance ».

4. L'annexe I à laquelle il est fait référence est libellée comme suit :

« Annexe I. — Zones dans lesquelles il est interdit d'entreposer des véhicules en cyclopartage. Néant ».

5. Le 29 janvier 2019, une réunion se tient avec les représentants des communes de la région. L'échevin en charge des questions litigieuses, y représente la partie adverse.

6. Le 13 février 2019, la partie requérante sollicite des communes de la région de lui transmettre, pour le 1^{er} mars au plus tard, des propositions de zones d'interdiction sur leurs territoires respectifs. Ce courriel précise : « Il s'agit donc de zones où il sera interdit d'entreposer et stationner des véhicules de cyclopartage. Si vous ne transmettez pas de liste avant cette date, il sera considéré qu'il n'y a pas de zone d'interdiction sur le territoire de votre commune ».

7. Le 26 février suivant, le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse adopte le règlement attaqué.

La décision est intitulée « Ordonnance du 29 novembre 2018 relative à l'utilisation de modes de transport partagé en flotte libre alternatifs à l'automobile; zones d'interdiction d'entreposage et de stationnement sur le territoire de la

Commune de Saint-Josse-ten-Noode », cet arrêté est adopté sur la base de l'article 123, 1°, de la nouvelle loi communale, et son dispositif prévoit ce qui suit :

« [Le Collège] Décide :

- d'interdire le stationnement et l'entreposage de véhicules de cyclopartage sur les voies, trottoirs et accotements immédiats de l'ensemble du territoire de la commune à l'exception des places Charles Rogier, Madou et les abords directs de la sortie de l'arrêt de métro Botanique;
- que les zones d'autorisation formeront des zones de cyclo-stationnement et seront repris dans un plan de localisation arrêté par le Collège des Bourgmestre et Échevins;
- d'approuver les projets de courriers repris en annexes et de les notifier, avec la présente, par courriel et courrier recommandé au service mobilité de la Région de Bruxelles-Capitale dont une copie sera adressée à Monsieur Pascal SMET, en sa qualité de Ministre de la Mobilité et des Travaux publics ».

Cette décision est notifiée à la partie requérante par une lettre datée du 26 février 2019 mais réceptionnée le 4 mars 2019.

8. Le 14 mars suivant, le ministre écrit à la commune en la priant de retirer l'acte attaqué. Le 26 mars 2019, la partie adverse refuse de retirer sa décision au terme d'une longue argumentation d'où il ressort, notamment, que le délai de concertation entre la région et les communes pour délimiter les zones d'interdiction aurait été trop court, surtout s'il est tenu compte de l'étroitesse des trottoirs de la commune de Saint-Josse-ten-Noode, que l'intention du législateur régional aurait été de maintenir une capacité d'intervention aux autorités communales qui, du reste, risqueraient d'engager leur responsabilité en cas de négligence, et qu'elles resteraient libres d'adopter des règlements complémentaires au dispositif régional.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse conteste la recevabilité du recours à défaut d'intérêt. Elle estime que l'acte attaqué ne met pas en cause la compétence de la Région en la matière ni la possibilité laissée au gouvernement de fixer, outre les zones déterminées par la commune, d'autres zones d'interdiction. Elle fait valoir que l'intérêt collectif dont la requérante se prévaut en invoquant l'arrêt n° 178.728 du 18 janvier 2008 n'est pas admissible. Elle souligne que les habitants bénéficient maintenant d'un cadre cohérent, structuré et régulier, répondant à la volonté du législateur et aux spécificités communales, en particulier l'étroitesse des trottoirs qui ne permet pas le stationnement de véhicules cyclopartagés. Elle estime que le

recours tend seulement à la volonté de voir la légalité rétablie, ce qui ne suffit pas à justifier la recevabilité d'un recours.

IV.2. Appréciation

La Région, partie requérante, se plaint d'une atteinte directe à ses compétences dans l'exercice de ses attributions en matière de mobilité, de stationnement et de voirie, attributions qui ne sont d'ailleurs pas contestées par la partie adverse. L'exception est, dès lors, liée au bien-fondé du premier moyen.

V. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le premier moyen est fondé.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation des articles 33 et 41 de la Constitution, de l'article 123, 1^o, de la Nouvelle loi communale, de l'article 6, § 1^{er}, 3^o, de l'ordonnance du 29 novembre 2018 « relative à l'utilisation de modes de transport partagés en flotte libre alternatifs à l'automobile », de l'article 7, § 1^{er}, et de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale du 17 janvier 2019 « portant exécution de l'ordonnance du 29 novembre 2018 relative au partage de modes de transports en flotte libre constituant une alternative à la voiture », du principe suivant lequel toute décision de l'autorité doit reposer sur des motifs exacts, pertinents, cohérents et légalement admissibles, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir.

La requérante observe que l'acte attaqué se fonde sur l'article 123, 1^o, de la Nouvelle loi communale, alors que l'ordonnance visée au moyen n'octroie aucune compétence décisionnelle aux autorités communales. Elle considère que la détermination des zones dans lesquelles il est interdit d'entreposer des véhicules en cyclopartage ressortit aux attributions du gouvernement régional ou, par délégation, au ministre en charge de la mobilité, et que l'intervention des communes est limitée à une compétence d'avis en vertu de l'article 6, § 1^{er}, 3^o, de l'ordonnance précitée.

La partie adverse ne s'exprime pas sur les moyens.

VI.2. Appréciation

L'acte attaqué se fonde, outre sur l'ordonnance du 29 novembre 2018 relative à l'utilisation de modes de transports partagés en flotte libre alternatifs à l'automobile, sur l'article 123, 1^o, de la Nouvelle loi communale, disposition rédigée comme suit :

« Le collège des bourgmestre et échevins est chargé :

1^o de l'exécution des lois, des décrets, des ordonnances, des règlements et arrêtés de l'État, des Régions, des Communautés, des Commissions communautaires, du conseil provincial et de la députation permanente du conseil provincial, lorsqu'elle lui est spécialement confiée; ».

Par ailleurs, l'article 119, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale et l'article 46, alinéa 1^{er}, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles prévoient que les actes des autorités des communes ne peuvent être contraires, notamment, aux décrets et aux règlements des communautés ou des régions, la seconde de ces dispositions ajoutant que les entités fédérées peuvent charger les autorités locales de l'exécution de ces décrets et règlements.

L'ordonnance du 29 novembre 2018, précitée, n'octroie aucune compétence décisionnelle au collège des bourgmestre et échevins.

Dès lors que le fondement légal invoqué ne constitue pas une base juridique valable pour l'adoption de l'acte attaqué, il n'est pas nécessaire de vérifier si, par ailleurs, les dispositions de l'ordonnance et de son arrêté d'exécution sont suffisamment précises, complètes et détaillées pour exclure toute mise en œuvre des compétences générales des autorités communales en vertu, notamment, de l'article 135 de la Nouvelle loi communale.

Le moyen est fondé et les conclusions du rapport peuvent être suivies.

L'annulation prononcée par le présent arrêt rend sans objet la demande de suspension.

VII. Autres moyens

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

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VIII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 840 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande. Toutefois, en vertu de l'article 67, § 2, alinéa 3, du règlement général de procédure, aucune majoration n'est due si le recours n'appelle que des débats succincts, comme c'est le cas en l'espèce. Il y a dès lors lieu d'accorder à la partie requérante une indemnité de procédure limitée au montant de base de 700 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Saint-Josse-ten-Noode du 26 février 2019 intitulée « Ordonnance du 29 novembre 2018 relative à l'utilisation de modes de transport partagé en flotte libre alternatifs à l'automobile; zones d'interdiction d'entreposage et de stationnement sur le territoire de la Commune de Saint-Josse-ten-Noode » est annulée.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

Article 3.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension de l'exécution de la décision attaquée.

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le vingt-trois octobre deux mille dix-neuf, par :

Diane DÉOM,
Caroline HUGÉ

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ

Diane DÉOM