

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 259.609 du 24 avril 2024

A. 240.423/XV-5667

En cause : **la société à responsabilité limitée**
BEE RIDE,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nicolas BONBLED
et Lotfi BOUHYAOUÏ, avocats,
boulevard Bischoffsheim, 33
1000 Bruxelles,
également assistée et représentée
par M^e Dodo CHOCHITAICHVILI, avocate,

contre :

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.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 6 novembre 2023, la société à responsabilité limitée Bee Ride demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2023 portant exécution de l'ordonnance du 29 novembre 2018 relative à l'utilisation de modes de transport partagés en flotte libre alternatifs à l'automobile, publié au *Moniteur belge* le 6 septembre 2023 » et, d'autre part, l'annulation de ce même arrêté.

II. Procédure

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

M. Pacôme Noumair, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 4 mars 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 avril 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^{es} Nicolas Bonbled, Lotfi Bouhyaoui et Dodo Chochitaichvili, avocats, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Frédéric De Muynck, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Pacôme Noumair, auditeur adjoint, 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. L'article 3 de l'ordonnance du 29 novembre 2018 relative à l'utilisation de modes de transport partagés en flotte libre alternatifs à l'automobile (*M.B.*, 4 décembre 2018, p. 94.115) (ci-après : « l'ordonnance du 29 novembre 2018 »), qui est entrée en vigueur le 1^{er} février 2019, prévoit qu'une licence est requise pour organiser un service de cyclopartage en flotte libre sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Selon son article 5, la durée d'une licence est de trois ans et elle peut être renouvelée un nombre illimité de fois pour une même durée. L'article 4, § 3, de cette ordonnance permet au Gouvernement de limiter le nombre maximum de licences.

2. Le 17 janvier 2019, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adopte un arrêté d'exécution de cette ordonnance (*M.B.*, 29 janvier 2019, p. 9.864) qui ne n'apporte pas de limitation au nombre maximum de licences.

3. Une ordonnance du 17 mars 2022 (*M.B.*, 20 mai 2022, p. 44.191), entrée en vigueur le 30 mai 2022, modifie l'ordonnance du 29 novembre 2018.

4. Le 4 avril 2022, la partie requérante est constituée par un acte notarié.

5. Le 26 octobre 2022, la partie requérante sollicite, auprès de la partie adverse, l'octroi d'une licence en tant qu'opérateur de modes de transport partagés en flotte libre.

6. Le 5 décembre 2022, la partie adverse lui octroie cette licence et elle débute ses activités de mise en location de trottinettes électriques en avril 2023.

7. Le 13 juillet 2023, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adopte un nouvel arrêté portant exécution de l'ordonnance du 29 novembre 2018 (*M.B.*, 6 septembre 2023, p. 73.587). Cet arrêté prévoit que les licences obtenues sur base de l'arrêté du 17 janvier 2019 ne restent valables que jusqu'au 31 décembre 2023 (art. 71). Par ailleurs, il limite le nombre de licences pouvant être accordées et prévoit l'obligation de procéder à un appel à candidatures pour les octroyer (art. 5 à 13).

Il s'agit de l'acte attaqué.

8. Un appel à candidatures est publié au *Moniteur belge* du 18 septembre 2023. Celui-ci vise à octroyer :

- deux licences relatives à l'exploitation de maximum 4.000 engins de déplacement ;
- trois licences relatives à l'exploitation de maximum 2.500 vélos ;
- deux licences relatives à l'exploitation de maximum 300 scooters ;
- et deux licences relatives à l'exploitation de maximum 150 vélos-cargos.

9. La date limite de dépôt des candidatures est initialement fixée au 19 octobre 2023 à 12h00, puis reportée au 26 octobre à 12h00.

10. Le 22 décembre 2023, la partie adverse annonce les résultats de la procédure menée à la suite de l'appel à candidatures. Elle expose que les entreprises Bolt et Dott seront les deux seuls opérateurs habilités à proposer au total 8.000 trottinettes en libre-service à Bruxelles. Elle indique qu'une période de transition est octroyée aux autres opérateurs jusqu'au 1^{er} février 2024. Elle mentionne également que « l'appel à candidatures a permis de désigner 3 opérateurs pour les services de vélos partagés (3 x 2.500 vélos) Bolt, Dott et Voi, 2 opérateurs pour les scooters (2 x 300 scooters) Felyx et GO sharing et 2 opérateurs de vélos-cargos (2 x 150 vélos-cargos) Tier et Pony ».

11. Par deux ordonnances du 31 janvier 2024, le Président du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, siégeant en référé, dit pour droit que

les licences obtenues par les sociétés Lime et Voi sur la base de l'arrêté du 17 janvier 2019 sont toujours valables et que, par conséquent, ces sociétés peuvent continuer à exploiter leurs services de cyclopartage (tous modes de transport confondus) sur la totalité du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale jusqu'à l'expiration de ces licences, sans encourir les sanctions applicables en vertu de l'article 8 de l'ordonnance du 29 novembre 2018.

IV. Confidentialité

IV.1. Thèses des parties

La partie requérante indique que certaines pièces de son dossier, identifiées dans le dispositif et l'inventaire, contiennent des informations confidentielles, des secrets d'affaires ou commerciaux ainsi que des informations personnelles qui ne peuvent pas être divulgués à des tiers, par exemple à une éventuelle partie intervenante. Elle fait valoir qu'il s'agit d'éléments relevant notamment de sa stratégie commerciale et de ses relations commerciales avec ses fournisseurs et prestataires. Elle estime qu'afin d'assurer le libre jeu de la concurrence, ces pièces doivent être soustraites à la consultation de tiers et la confidentialité ne peut être levée. Elle indique que ces pièces sont principalement invoquées pour démontrer l'urgence justifiant le recours à la procédure en référé et que les montants pertinents sont exposés dans la requête, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de permettre l'accès à l'intégralité de celles-ci. Elle en déduit que ces pièces doivent par conséquent bénéficier de la confidentialité en application de l'article 87 du règlement général de procédure. Si le Conseil d'État estime qu'il y a lieu d'envisager une levée de la confidentialité de ces pièces, elle souhaite avoir la possibilité d'exprimer son point de vue sur celle-ci avant toute levée de la confidentialité.

Dans sa note d'observations, la partie adverse ne s'oppose pas formellement au maintien de la confidentialité de ces pièces, qu'elle critique pourtant dans son argumentation relative à l'urgence.

IV.2. Appréciation

En son article 87, § 2, le règlement général de procédure permet à une partie de solliciter de la part du Conseil d'État qu'il ordonne le caractère confidentiel de pièces qu'elle dépose. Le Conseil d'État doit procéder à un examen complet de l'ensemble des éléments de fait et de droit pertinents. Aussi doit-il nécessairement pouvoir disposer des informations requises, y compris des informations

confidentielles et des secrets d'affaires, pour être à même de se prononcer en toute connaissance de cause. Il revient ainsi au Conseil d'État d'apprécier la confidentialité alléguée de certaines pièces contenues dans le dossier d'une partie qui formule une telle demande, en faisant la balance entre les exigences du procès équitable et le caractère, par nature confidentiel, des informations d'entreprise ou de fabrication, en vue de soumettre ces pièces à la contradiction des autres parties ou, au contraire, en vue de les y soustraire.

La disposition précitée doit s'interpréter conformément à la directive (UE) 2016/943 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 'sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites' dont l'article 2, 1), définit le secret d'affaires comme étant des informations qui répondent à toutes les conditions suivantes :

- « a) elles sont secrètes en ce sens que, dans leur globalité ou dans la configuration et l'assemblage exacts de leurs éléments, elles ne sont pas généralement connues des personnes appartenant aux milieux qui s'occupent normalement du genre d'informations en question, ou ne leur sont pas aisément accessibles,
- b) elles ont une valeur commerciale parce qu'elles sont secrètes,
- c) elles ont fait l'objet, de la part de la personne qui en a le contrôle de façon licite, de dispositions raisonnables, compte tenu des circonstances, destinées à les garder secrètes ».

En l'espèce, il est justifié de reconnaître la confidentialité des pièces de la partie requérante qui sont des contrats et des factures relevant notamment de sa stratégie commerciale et de ses relations commerciales avec ses fournisseurs et prestataires. Cette confidentialité ne porte que sur des pièces utilisées pour justifier l'urgence et n'empêche pas la partie adverse de défendre utilement la légalité de son acte et même de remettre en cause le modèle économique de la partie requérante sur la base des éléments dont elle a connaissance et des chiffres qui sont cités dans la requête.

La confidentialité des pièces du dossier confidentiel de la partie requérante est maintenue.

V. Mesure d'instruction et demande d'écartement des pièces nouvelles du dossier administratif

Le 13 décembre 2023, l'auditeur rapporteur a adressé un courrier aux parties afin de solliciter la production des documents suivants :

« [...] la note au Gouvernement précise que “[le] projet d’arrêté a ensuite été soumis à l’avis de nombreux organes de concertation. Pour rappel, ce sont au total 42 avis qui ont été remis (notamment 16 des 19 communes, Brulocalis, perspective.brussels, les opérateurs de transport public STIB et SNCB, les opérateurs de cyclopartage, Villo!, JCDecaux, ...)”.

En l’état, le dossier administratif déposé ne contient cependant que 4 avis. J’invite dès lors la partie adverse à déposer l’ensemble de ces avis.

Par ailleurs, la partie adverse est également invitée à déposer :

- Les notes au Gouvernement en première et deuxième lecture ainsi que les décisions d’approbation du projet d’arrêté en première, deuxième et troisième lecture ;
- Pour autant qu’ils existent, les comptes rendus ou tous les documents présentés aux opérateurs à l’occasion de (i) “l’atelier consacré à la modification de l’ordonnance "cyclopartage" et au projet de nouvel arrêté d’exécution” du 16 mai 2022, (ii) de la “réunion de présentation” du 22 novembre 2022 et (iii) de la “session d’information du 23 mai 2023” ;
- Le test Égalité des chances réalisé le 8 septembre 2022 ;
- L’avis favorable de l’Inspecteur des Finances donné le 19 septembre 2022 ;
- L’accord du Ministre du Budget donné le 11 octobre 2022 ;
- La communication à la Commission européenne, en application de la directive 2015/1535/UE du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d’information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l’information ;
- Les lettres par lesquelles Madame la Ministre a sollicité l’avis de la Section de Législation du Conseil d’État ;
- L’ensemble des documents liés à l’appel à candidature ;
- Plus généralement, tout document sur base duquel la partie adverse s’est fondée pour adopter l’arrêté litigieux.

En ce qui concerne la partie requérante, celle-ci est invitée à produire les différents articles de presse mentionnés dans sa requête, en particulier les articles du journal L’Écho cités aux notes de bas de pages 18 et 21.

Je vous saurais gré de me faire parvenir ces différents éléments pour le mercredi 20 décembre 2023 à 12h00 au plus tard. ».

La partie adverse a déposé les documents demandés sur la plateforme électronique du Conseil d’État, le 19 décembre 2023, et la partie requérante a fait de même le lendemain.

Dans son courrier du 20 décembre 2023 en réponse aux mesures d’instruction effectuées par l’auditeur rapporteur, la partie requérante sollicite que les pièces complémentaires versées au dossier administratif par la partie adverse soient écartées des débats. Elle indique que la partie adverse n’a pas fait suite à sa demande de transmission du dossier administratif avant l’introduction de sa requête. Elle souligne que, dans le cadre de la présente procédure, la partie adverse n’a initialement déposé que sept pièces au dossier administratif, sans produire l’acte attaqué ou les actes renseignés dans le préambule. Elle relève que la partie adverse était dans l’obligation de produire un dossier administratif complet. Elle soutient

qu'en raison du caractère incomplet du dossier administratif, il convient d'appliquer l'article 21, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et d'écarter, par conséquent, les pièces complémentaires déposées le 19 décembre 2023.

En vertu de l'article 23, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, et des articles 12 et 16 du règlement général de procédure, le membre de l'auditorat désigné pour faire rapport a le droit de se faire communiquer, par les autorités administratives et les parties, tous les documents et renseignements relatifs aux affaires sur lesquelles la section du contentieux administratif est appelée à statuer. Ses pouvoirs d'instruction se justifient par la considération que l'auditeur rapporteur doit apprécier le bien-fondé du recours et indiquer comment celui-ci serait tranché si c'était lui qui prenait la décision. Sous la réserve de l'application de l'article 24, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État et de l'article 13 du règlement général de procédure, l'auditeur rapporteur décide seul si la rédaction de son rapport nécessite l'accomplissement de mesures d'instruction préalables, et de la nature de celles-ci.

Si l'article 11, alinéa 4, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État prévoit qu'une note d'observations tardive est écartée des débats, il n'en va pas de même pour le dossier administratif, *a fortiori* pour des pièces complémentaires de ce dossier spécialement demandées par l'auditeur dans le cadre de son pouvoir d'instruction.

Il n'y a dès lors pas lieu d'écarter les pièces déposées sur la plateforme électronique du Conseil d'État par la partie adverse le 19 décembre 2023.

VI. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VII. Exposé de l'urgence

VII.1. Thèses des parties

La partie requérante avance que l'interdiction de poursuivre l'exploitation de son établissement, due à l'acte attaqué prévoyant la cessation de l'activité de mise en location de trottinettes électriques avant l'échéance de la

licence, justifie l'urgence. Cette mesure, selon elle, entraînerait la privation de toute ressource financière et menacerait son existence en raison de l'arrêt forcé de son activité principale. Elle soutient que l'urgence est caractérisée par le fait que l'arrêté compromet sa viabilité financière bien avant la fin de validité de la licence initialement accordée.

Pour étayer son argument, elle se réfère à la jurisprudence du Conseil d'État qui reconnaît l'urgence en cas de diminution substantielle du chiffre d'affaires principal d'une entreprise, affectant sa pérennité. Elle transpose ces principes à sa situation, alléguant que l'arrêté met fin à son activité deux ans avant terme et que cela compromet directement sa viabilité financière.

Elle allègue qu'un arrêt d'annulation de l'acte contesté ne saurait prévenir le dommage imminent, car il ne pourrait intervenir qu'après une période prolongée d'inactivité, durant laquelle elle continuera à supporter des charges financières sans aucune source de revenus.

Elle expose ensuite les engagements financiers significatifs qu'elle a contractés sur la foi de la licence octroyée jusqu'au 5 décembre 2025, notamment les suivants :

- deux crédits d'un montant total d'un million d'euros ;
- des mensualités de remboursement totalisant plus de 500.000 euros jusqu'en décembre 2025 ;
- des investissements en trottinettes électriques, transport, douane, frais de constitution, et en polices d'assurances diverses ;
- des coûts liés au développement d'une application mobile et d'un site internet, ainsi que des dépenses opérationnelles régulières pour le stockage et la maintenance des trottinettes.

Elle soutient que ces investissements, engendrés par la licence accordée, sont en péril en raison de l'arrêté attaqué. En outre, bien que ses revenus actuels couvrent ses charges, l'invalidation de la licence par l'article 71 de l'acte attaqué élimine cette source de revenus principale.

En conclusion, elle souligne que les préjudices financiers conséquents et les impacts négatifs sur sa santé financière causés par l'arrêt de l'exploitation en janvier 2024 sont irréversibles ou, au minimum, difficilement réversibles. Elle demande donc une reconnaissance de l'urgence pour prévenir ces dommages imminents.

La partie adverse fait observer que la partie requérante a attendu le dernier jour du délai légal pour introduire sa requête en annulation, sans fournir d'explications pour ce retard. Cela soulève, selon elle, des questions sur la diligence avec laquelle la partie requérante a agi pour prévenir le dommage allégué.

Elle note que le délai entre la publication de l'acte attaqué et l'introduction de la requête est presque égal au temps restant avant que l'acte ne prenne effet, suggérant que la partie requérante n'a pas pris les mesures urgentes nécessaires.

Elle remet en question la manière dont la partie requérante justifie cette urgence. Elle relève que la partie requérante s'appuie sur des documents confidentiels pour lesquels cette dernière revendique la protection de la confidentialité, l'empêchant ainsi de contester les affirmations sur la gravité du préjudice financier.

Elle exprime des doutes quant au lien de causalité entre l'entrée en vigueur de l'acte attaqué et le danger que la partie requérante prétend courir pour sa viabilité. Elle observe que les revenus générés au début de l'activité de la partie requérante ne sont pas suffisants pour couvrir ses coûts et que cette dernière ne précise pas si ces revenus étaient conformes à ses prévisions financières.

En se basant sur les statistiques d'utilisation des trottinettes en libre-service, elle suggère que la partie requérante surestime ses revenus futurs et ne tient pas compte des coûts de renouvellement de la flotte de trottinettes, souvent nécessaires en raison de vandalisme et d'usure.

Elle conteste que l'urgence financière invoquée par la partie requérante résulte de l'acte attaqué. Elle indique que celle-ci n'a pas établi de manière convaincante que son activité était viable financièrement jusqu'à la fin prévue de sa licence en 2025, et que les chiffres fournis dans la requête ne démontrent pas que la viabilité financière de la partie requérante serait uniquement compromise par l'exécution de l'acte attaqué.

Elle se plaint également d'une violation des droits de la défense et du principe du contradictoire, du fait de l'impossibilité pour elle d'accéder aux documents confidentiels sur lesquels la partie requérante fonde son argumentation d'urgence.

Pour toutes ces raisons, elle soutient que la demande de suspension devrait être rejetée, car la partie requérante n'a pas démontré qu'elle a agi avec la diligence nécessaire, que le dommage allégué est suffisamment grave, ou que l'urgence invoquée est directement causée par l'acte attaqué.

VII.2. *Appréciation*

Aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3 des lois précitées ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. L'urgence requise comme condition à la suspension de l'exécution d'un acte attaqué constitue, d'une part, une condition de fond de tout référé en ce sens qu'il doit exister pour le requérant une crainte sérieuse d'un dommage ou d'un inconvénient d'une certaine importance causé par l'exécution de l'acte administratif litigieux et, d'autre part, une condition de recevabilité en ce sens que ne peut être attendu l'arrêt dans la procédure au fond pour prévenir ledit dommage ou inconvénient.

Ainsi, l'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Une certaine durée est, en effet, inhérente à la procédure en annulation et à l'exercice concret et complet des droits des parties. L'urgence ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait, au regard de l'intérêt qu'il fait valoir, des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

C'est au requérant qu'il appartient d'établir, dans son exposé des faits justifiant l'urgence que doit contenir sa demande de suspension, que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. La charge de la preuve de l'urgence incombe ainsi au requérant. Ce principe emporte plusieurs corollaires. Le requérant doit établir *in concreto* dans sa demande de suspension que l'exécution immédiate de la décision attaquée risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner pendant l'instance en annulation des inconvénients suffisamment graves. La demande de suspension doit contenir les éléments de fait précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner. Par voie de conséquence, la démonstration de

l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales. Enfin, le Conseil d'État ne peut avoir égard qu'aux éléments avancés dans la demande de suspension.

Lorsque le requérant invoque, à titre d'inconvénient visant à démontrer l'urgence au sens de l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un préjudice de nature économique ou financière, le critère retenu pour apprécier la réalité de ce dernier est celui de la mise en péril de sa viabilité financière ou économique. Un préjudice financier est, en principe, réparable dès lors qu'il peut être compensé par l'octroi de dommages et intérêts ou d'une indemnité réparatrice en cas d'annulation de l'acte attaqué. Il n'en va autrement que si le requérant établit concrètement que cette atteinte est elle-même à l'origine de conséquences irréversibles ou difficilement réversibles sur sa santé financière au point, notamment, de ne plus lui permettre de faire face à ses obligations à très brefs délais. Le requérant doit donc démontrer que le péril engendré par l'acte attaqué est de nature à le placer dans une situation économique particulièrement difficile avec un risque de ne plus être en mesure de poursuivre son activité. À cet effet, il doit non seulement brosser un tableau suffisamment représentatif de sa situation matérielle, mais également soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates.

Aucune diligence particulière n'est requise pour une demande de suspension introduite selon la procédure ordinaire, dès lors que le recours en annulation lui-même est introduit dans le délai réglementaire. Par conséquent, il ne peut être considéré que l'urgence n'est pas établie pour le seul motif qu'elle est introduite le dernier jour du délai de recours en annulation.

Par ailleurs, le seul fait que la partie requérante a sollicité le bénéfice de la confidentialité pour certaines pièces, destinées à prouver son préjudice financier, n'est pas nécessairement de nature à empêcher la partie adverse de faire valoir utilement son point de vue sur cet aspect essentiel de l'établissement de l'urgence à suspendre l'exécution de sa décision. La demande de suspension donne des précisions au sujet de la situation financière de la partie requérante et la partie adverse a également pu se défendre utilement à ce sujet en indiquant que l'analyse des chiffres mentionnés démontre que celle-ci n'a pas débuté son activité sur base d'un plan financier viable.

La partie requérante s'est spécialement constituée en vue d'une activité portant principalement sur la location de trotinettes et de vélos électriques ainsi que la mise en place d'applications liées à cette activité. Il n'est pas contesté que ses activités se limitent à la Région de Bruxelles-Capitale et que la partie adverse lui

avait octroyé une licence lui permettant d'exercer cette activité pour une durée de trois ans jusqu'au 5 décembre 2025, cette licence pouvant, le cas échéant, être renouvelée un nombre illimité de fois pour une même durée.

L'article 71 de l'acte attaqué met un terme, à partir du 1^{er} janvier 2024, à la validité de la licence de la partie requérante. En début d'activité, une entreprise dont le domaine d'activité se situe dans les nouvelles technologies ne génère qu'un chiffre d'affaires limité tout en supportant d'importants frais et des charges conséquentes. Pour démontrer l'urgence, elle ne doit pas impérativement démontrer qu'elle sera en mesure d'être rentable à l'issue de la période initiale durant laquelle la licence qu'elle avait obtenue était valable mais bien que la fin de validité anticipée de cette licence engendrera des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'elle ne puisse attendre l'issue de la procédure au fond. À l'analyse des éléments présentés dans la requête, il convient de constater que la partie requérante expose les raisons pour lesquelles l'acte attaqué est susceptible d'engendrer des conséquences irréversibles, à tout le moins difficilement réversibles sur sa viabilité, dès lors qu'elle met fin anticipativement à son activité principale pour laquelle elle avait consenti des investissements conséquents.

Par conséquent, s'il ne peut être exclu que l'acte attaqué ne soit pas la seule cause de mise en péril de la viabilité de la partie requérante, celui-ci concourt indéniablement et immédiatement au risque de faillite qui menace cette dernière.

Il résulte de ce qui précède que l'urgence est établie.

VIII. Premier moyen

VIII.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation de l'ordonnance du 29 novembre 2018, du principe général de la motivation interne ou matérielle, du devoir de minutie en tant que principe de bonne administration et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante fait valoir que la partie adverse n'a pas respecté le principe de motivation interne qui exige que les décisions administratives soient basées sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, qui doivent ressortir du dossier administratif, afin de permettre un contrôle juridictionnel par le Conseil d'État. Elle rappelle que cette motivation vise à éviter l'arbitraire et à

garantir que les motifs soient clairement identifiables, que ce soit dans l'acte lui-même ou dans le dossier administratif qui a servi à sa préparation.

Elle relève que le devoir de minutie oblige l'autorité administrative à collecter tous les renseignements nécessaires et à procéder à une évaluation raisonnée avant d'adopter un acte. Elle soutient que la partie adverse n'a pas fourni de motifs justifiant l'adoption de l'acte attaqué ni expliqué les choix qu'elle a faits. Elle indique que, malgré ses demandes répétées, la partie adverse n'a pas produit le dossier administratif nécessaire à l'examen de la légalité de l'acte.

En raison de l'absence de motivation matérielle et de production du dossier, elle estime qu'il n'y a pas de fondement valable à l'acte attaqué, une telle motivation étant particulièrement importante en raison des implications significatives de celui-ci. Elle fait valoir qu'elle ignore pourquoi la partie adverse a pris certaines décisions spécifiques, telles que la limitation du nombre d'opérateurs, les critères de sélection pour l'attribution des licences, ou l'obligation de fournir des services sur tout le territoire régional. Elle affirme que l'absence de motivation matérielle rend difficile la contestation des fondements de l'acte attaqué et souligne que ces éléments sont essentiels pour les autres moyens invoqués dans sa requête.

Dans sa note d'observations, la partie adverse souligne qu'aucune disposition ou principe général de droit n'impose à l'autorité de détailler, en préambule de ses arrêtés réglementaires, les motifs ayant présidé à leur adoption. Elle observe que ces motifs sont exposés dans le cadre de la note au Gouvernement soumise par la ministre de la Mobilité ainsi que dans les avis des différentes instances ayant été récoltés en vue de l'adoption de l'acte attaqué.

Elle observe que de nombreux articles de presse font état, depuis le début des travaux de modification de l'ordonnance du 20 novembre 2018, des motifs sous-tendant l'adoption de l'acte attaqué. Elle relève que la partie requérante mentionne l'un de ces articles dans sa requête, et en souligne le passage suivant : « Un projet d'arrêté de la ministre de la Mobilité [...] a été soumis ce jeudi en gouvernement, mais le chemin avant son adoption risque d'être encore long puisque des réunions se poursuivent en parallèle avec les communes qui ont un rôle décisionnaire en la matière. "C'est une pièce à casser, il n'y a pas encore d'accord politique", précise la porte-parole ». À cet égard, elle estime que « [si] la requérante a cru pouvoir tenir pour acquis les principes évoqués dans cet article de presse, elle ne peut en tenir rigueur à la partie adverse : le point de vue de la ministre compétente était on ne peut plus clair ».

VIII.2. *Appréciation*

Le principe général de la motivation interne ou matérielle d'un acte administratif impose que cet acte repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, qui doivent résulter du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe.

L'absence de communication du dossier administratif à la partie requérante n'implique pas nécessairement que ce dernier serait inexistant et que l'acte attaqué est dépourvu de motif.

Les gouvernements régionaux adoptent généralement leurs projets d'arrêtés réglementaires en première lecture avant de les soumettre à diverses instances consultatives et puis en deuxième lecture avant de les soumettre pour avis à la section de législation du Conseil d'État. La circonstance que les versions d'un arrêté réglementaire adoptées en première, en deuxième ou en troisième lecture sont susceptibles de différer est inhérent au système de la délibération au sein de ces organes collégiaux. Par conséquent, elle n'implique pas nécessairement l'existence d'une contradiction dans les motifs.

L'article 4, § 3, de l'ordonnance du 29 novembre 2018 autorise le Gouvernement à fixer le nombre maximum de licences. Cette compétence emporte celle de prévoir un nombre maximum d'autorisations par demandeur, à condition que cette limitation fasse l'objet d'une justification particulière, permettant d'établir l'objectivité et la pertinence du chiffre choisi.

La note au Gouvernement en deuxième lecture expose notamment ce qui suit :

« Comme il s'agissait d'un nouveau phénomène de mobilité et pour permettre à cette forme de micromobilité de jouer un rôle efficace, il a été décidé de laisser le marché libre jouer un rôle dans le déploiement. Il n'y avait guère de données externes disponibles sur l'offre et la demande potentielles et sur les facteurs de réussite. La réglementation prévoyait que tout nouvel opérateur devait obtenir une licence et remplir certaines conditions.

Ce marché ouvert sans limite au nombre de licences octroyées a eu pour conséquence que de nombreuses entreprises de trottinettes, vélos et scooters partagés ont offert leurs services sur le marché bruxellois sur les 4 dernières années. Aucune limite quant à la taille des flottes n'ayant été fixée non plus et le code de la route imposant le stationnement de ces véhicules sur le trottoir, une pression de plus en plus forte s'est faite ressentir dans l'espace public jusqu'à atteindre, au début de l'été 2022, une flotte supérieure à 20.000 trottinettes partagées sur le territoire de la RBC ; une flotte qui stagne entre 20.000 et 21.000 trottinettes partagées (pour 8 opérateurs) depuis cette période, sans compter les

plus 3.000 vélos partagés (pour 4 opérateurs) ainsi que les quelques centaines de mobylettes (pour 1 opérateur).

D'autre part, les chiffres relatifs aux accidents sur trottinettes électriques se sont également envolés ces derniers mois ; soulevant ainsi une réelle inquiétude pour la sécurité des citoyen.ne.s. Certes, les chiffres ont cru de manière moins soutenue que ceux de la croissance à l'usage mais de manière suffisamment [marquée] pour représenter un obstacle potentiel à la mise en œuvre de la vision zéro de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de sécurité routière.

[...]

Dans l'ensemble, les avis récoltés poussent vers beaucoup plus encore de rigueur, de clarté et de lisibilité sur les règles s'appliquant aux services de cyclopartage et vers moins de tolérance de manière générale. Dans un contexte suivant la votation à Paris ayant pour conséquence la décision de ne plus y autoriser les trottinettes en libre-service, il est néanmoins important de souligner qu'aucun avis remis n'en demandait l'interdiction.

De manière synthétique, les avis portaient notamment sur :

- une évaluation continue des services de cyclopartage par le biais de la création d'un observatoire du cyclopartage ;
- la création d'une plateforme de concertation entre opérateur, autorités et associations ;
- le fait d'élargir le plus possible la gamme de véhicules – de cycles – concernés par la réglementation ;
- des prescriptions techniques plus strictes pour les véhicules ainsi que l'instauration de plaques d'identification sur les trottinettes partagées ;
- l'intégration de technologie nécessaire pour permettre de pallier les problèmes le plus possible en amont ;
- l'obligation de couvrir l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ;
- la création de différentes catégories de licences, une par mode de transport ;
- le nombre de licences et le nombre de véhicules autorisés ;
- le fait de simplifier les règles de stationnement et le contrôle en rendant le stationnement obligatoire sur dropzone uniquement ;
- la confusion générée par les notions de stationnement gênant et dangereux ;
- le manque de clarté au sujet du contrôle/sanction pour le stationnement sauvage ;
- l'articulation entre le projet d'arrêté et les règlements généraux de police ainsi que les règlements "redevances" au niveau communal ;
- la redistribution des revenus de la redevance annuelle pour occupation de l'espace public vers les communes ;
- les montants des redevances annuelles ou des redevances pour déplacement et enlèvement de véhicules ;
- ...

Prenant en considération les avis remis dans la phase de concertation, l'approche adoptée dans le projet d'arrêté approuvé en octobre 2022 est devenue inadéquate et trop complexe pour refléter fidèlement les modifications demandées.

C'est la raison pour laquelle il est proposé au Gouvernement d'adopter une nouvelle approche : un marché fermé basé sur la mise en concurrence des opérateurs dans le cadre d'un appel à candidatures.

[...]

Eu égard aux éléments mentionnés *supra*, il est proposé un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant à exécution l'ordonnance du 29 novembre 2018 relative au partage de modes transports partagés en flotte libre constituant une alternative à la voiture. Celui-ci comporte les évolutions et améliorations suivantes :

- la régulation de l'accès au marché par le biais d'une mise en concurrence par voie d'appel à candidatures pour l'obtention d'une licence d'exploitation ; impliquant ainsi la limitation du nombre d'engins par type de licence. Cette approche permet par conséquent une limitation de la taille globale de la flotte de véhicules de cyclopartage ;

	Nombre de licences min-max	Nombre max de véhicules par licence	Appel à candidature
Vélos	0-5	4000	3 licences à 2500
Engins de déplacement	0-3	6000	2 licences à 4000
Scooters	0-3	500	2 licences à 300
Vélos-cargos	0-3	500	2 licences à 150
Projets pilotes	0-5	1500	Max 5 licences à 1000

[...] ».

Dès lors que le nombre de licences est limité, leur attribution doit se faire dans le respect des principes d'égalité, de transparence et de concurrence. La note au Gouvernement en seconde lecture expose les raisons pour lesquelles le système de mise en concurrence a finalement été retenu. Quant à l'obligation de fournir les services litigieux sur l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, le dossier administratif, tel que complété à la suite de la mesure d'instruction, expose que ce choix a été effectué en raison des différents avis recueillis et spécialement celui de plusieurs communes qui ont spécialement demandé que l'ensemble du territoire régional soit concerné.

En revanche, ni cette note ni aucun autre document déposé dans le dossier administratif n'indique, même succinctement, de justification particulière, permettant d'établir l'objectivité et la pertinence des différents chiffres choisis en ce qui concerne le nombre maximum de véhicules dans les différentes catégories.

Sur ce dernier point, le premier moyen est sérieux.

IX. Deuxième moyen

IX.1. Thèses des parties

Le deuxième moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 20, 68 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 sur les réformes institutionnelles, des articles 8 et 36 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, des articles 3 à 11 de l'ordonnance du 29 novembre 2018, du principe de motivation interne ou matérielle et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante conteste les modalités de délégation et de subdélégation de compétences établies par l'acte attaqué, notamment en ce qui concerne le domaine de la mobilité et l'utilisation de l'espace public pour les services de cyclopartage. Elle fait valoir que, bien que le gouvernement puisse déléguer certaines compétences à ses membres, cette délégation est limitée aux questions d'importance secondaire et ne peut concerner que des mesures de détail. Elle insiste sur le fait que la délégation doit rester partielle et ne peut empiéter sur les pouvoirs essentiels détenus par l'autorité délégante.

Elle critique la délégation accordée au ministre de la Mobilité pour déterminer le nombre de véhicules en service par licence est critiquée car elle porte sur des compétences fondamentales du Gouvernement. Cette délégation, selon elle, ne respecte pas les limites imposées par la jurisprudence car elle affecte directement l'essence de la compétence gouvernementale en touchant à la raison d'être même de la régulation des services de cyclopartage.

Elle conteste également la compétence déléguée au ministre pour lancer des appels à candidatures et attribuer les licences selon des critères qu'il détermine lui-même. Elle allègue que cette compétence permet au ministre d'influencer de manière significative sur les conditions d'obtention des licences, outrepassant ainsi les limites d'une délégation admissible centrée sur des mesures de détail.

Elle relève que l'acte attaqué attribue au ministre la compétence de définir des zones dans lesquelles le stationnement des véhicules de cyclopartage peut être temporairement ou définitivement interdit, ainsi que de fixer des concentrations maximales de véhicules. Elle souligne que ces compétences ne peuvent être considérées comme secondaires ou de détail, étant donné qu'elles ont un impact direct et substantiel sur l'exploitation des services de cyclopartage.

En ce qui concerne la compétence déléguée au ministre de suspendre et de révoquer les licences, elle affirme que ces pouvoirs ne relèvent pas de mesures de détail et affectent directement la capacité des opérateurs à fournir des services de cyclopartage, remettant en question la légalité de leur délégation au ministre.

À travers ces exemples, elle entend démontrer que l'acte attaqué va bien au-delà de ce qui est permis en termes de délégation de compétences. Elle considère que les délégations et subdélégations effectuées englobent des aspects centraux de la régulation des services de cyclopartage, ce qui, selon elle, viole les principes légaux et jurisprudentiels établis.

Elle met également en exergue la subdélégation de compétences à des agents de l'administration par le directeur général de Bruxelles Mobilité, en arguant que cela contrevient aux principes de subdélégation stricts qui exigent une précision et une limitation à des détails mineurs.

Dans sa note d'observations, la partie adverse relève que la doctrine enseigne que les conditions de validité des délégations ne doivent pas être interprétées de manière trop stricte. Elle remarque que la pratique connaît de nombreux exemples de délégation et sous-délégations qui portent sur des éléments essentiels de la compétence de l'autorité. À ce propos, elle mentionne l'arrêté ministériel du 6 septembre 2021 portant délégation du pouvoir de procéder à la réquisition des personnes et des choses lors des interventions effectuées dans le cadre des missions de sécurité civile.

Elle souligne que l'arrêté attaqué se limite à « fixer les principes généraux d'exécution de l'ordonnance de 2018 telle que modifiée en 2022, pour laisser le soin à la ministre en charge de la Mobilité et à son administration de régler les modalités pratiques de l'organisation des services de cyclopartage ».

En l'espèce, elle estime que « la matière dans laquelle les pouvoirs sont conférés » est, compte tenu de ses implications sociétales et juridiques, d'une importance moindre que celle de la sécurité civile, pour laquelle des délégations d'une importance certaine ont été autorisées. Elle considère que les délégations faisant l'objet des critiques de la part de la partie requérante ne paraissent pas dépasser les limites de l'admissible. Elle rappelle que l'ensemble des décisions prises par la ministre et par son administration doivent s'inscrire dans le respect des normes qui leur sont supérieures et sont sujettes au contrôle du Conseil d'État.

IX.2. Appréciation

L'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, précitée, rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.609

Institutions bruxelloises établit que « sans préjudice des délégations qu'il accorde, chaque gouvernement délibère collégalement, selon la procédure du consensus suivie en conseil des ministres, de toutes les affaires de sa compétence ». Il est admis que le gouvernement peut consentir à ses membres une délégation de la compétence de prendre des décisions par voie individuelle, ainsi qu'un pouvoir réglementaire mais, dans ce dernier cas seulement, pour des questions d'importance secondaire.

En ce qui concerne la subdélégation à un fonctionnaire du pouvoir de prendre certaines décisions individuelles, il convient que cette possibilité soit clairement circonscrite dans un texte légal ou réglementaire, lequel doit préciser les circonstances dans lesquelles la compétence subdéléguée peut être exercée, fixer les critères nécessaires qui guideront le fonctionnaire dans l'exercice de ce pouvoir et définir la finalité pour laquelle il pourra être mis en œuvre.

Les compétences attribuées au ministre de la Mobilité par l'acte attaqué sont les suivantes :

- la détermination du nombre de véhicules en service par licence, l'acte attaqué précisant le nombre maximum de véhicules par catégorie (article 5, § 2) ;
- le lancement d'un appel à candidatures en vue de l'attribution des licences (article 6) ;
- l'attribution des licences (articles 5, § 5, alinéa 2, et 6) sur la base de critères de sélection qu'il détermine lui-même qui doivent être en lien avec ceux listés dans l'arrêté (article 11) ;
- la décision sur le recours d'un opérateur dont la candidature a été déclarée irrecevable ou qui n'a pas obtenu de licence (articles 12 et 13) ;
- l'évaluation annuelle des services de cyclopartage organisés par les détenteurs d'une licence (article 14) ;
- la détermination des modalités d'utilisation des véhicules (articles 20, 25 et 27) ;
- la suspension d'une licence (article 57) ;
- la révocation d'une licence (article 63).

Ces différentes compétences n'excèdent pas celles qui peuvent être déléguées par un gouvernement à l'un de ses membres conformément aux dispositions légales précitées.

Les délégations octroyées en faveur du directeur de Bruxelles Mobilité sont les suivantes :

- la décision sur le recours introduit par un opérateur contre une décision de réclamer une redevance pour l'utilisation du domaine public ou pour le déplacement ou l'enlèvement d'un véhicule (article 46) ;

- la désignation des agents chargés de dresser les procès-verbaux relatifs aux infractions (article 54, § 1^{er}, 1^o) ;
- la désignation des fonctionnaires sanctionneurs habilités à infliger des amendes administratives et l'enlèvement des véhicules (article 65) ;
- la décision sur le recours introduit par un opérateur contre la décision d'infliger une sanction administrative (article 69).

S'agissant de la compétence de statuer sur les recours portant sur l'imposition de redevances relatives à l'enlèvement et au déplacement de véhicules, l'arrêté attaqué définit les différentes conditions d'exploitation (prescriptions techniques des véhicules, vitesse des véhicules, règles de stationnement, ...) de sorte que le pouvoir d'appréciation est nécessairement très limité. Un constat similaire peut être dressé à l'égard de la compétence de statuer sur le recours introduit par un opérateur contre la décision d'infliger une sanction administrative. Les délégations relatives aux compétences de désigner des agents habilités à dresser les procès-verbaux relatifs aux infractions et à infliger des amendes administratives et l'enlèvement des véhicules constituent des mesures qui relèvent de l'organisation interne de l'organisme concerné.

Toutefois, l'article 4 autorise le directeur général de Bruxelles Mobilité à déléguer l'ensemble des missions qui lui sont confiées « à tout agent de Bruxelles Mobilité de niveau A au moins ». Une subdélégation aussi absolue n'apparaît pas admissible. En effet, cette disposition permet en substance au Directeur général de Bruxelles Mobilité de confier l'ensemble des compétences confiées par l'arrêté attaqué à une partie substantielle des fonctionnaires de son administration. Par conséquent, il convient de constater que l'article 4 de l'arrêté attaqué viole les dispositions et principes visés au moyen.

Dans cette mesure uniquement, le deuxième moyen est sérieux.

X. Troisième moyen

X.1. Thèses des parties

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d'égalité et de non-discrimination, de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéas 3, 4 et 5 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du respect de l'union économique et monétaire, du principe de libre concurrence, des articles 6 et 7 de l'ordonnance du 19 mai 2011 visant à transposer, partiellement, la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006

relative aux services dans le marché intérieur en Région de Bruxelles-Capitale, des articles III.2 et III.3 du Code de droit économique, du principe de motivation interne ou matérielle et du principe de proportionnalité.

La partie requérante met en exergue le régime juridique institué par la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur [« directive Services »], qui encadre les conditions de mise en place d'un régime d'autorisation pour l'accès à une activité de services dans le marché intérieur. Elle conteste le régime d'autorisation institué par l'acte attaqué, en lien avec l'ordonnance du 29 novembre 2018 réglementant les services de cyclopartage, au regard des exigences de cette directive européenne et de sa transposition en droit belge.

Elle souligne que, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, les dispositions de la directive Services s'appliquent même en l'absence de tout élément d'extranéité. Elle précise que cela est dû à l'absence de conditions exigeant un élément transfrontalier dans les dispositions pertinentes de la directive.

Elle indique que le régime d'autorisation mis en place par l'ordonnance du 29 novembre 2018 et précisé par l'acte attaqué s'inscrit dans la définition de ce que constitue un régime d'autorisation selon le Code de droit économique et l'ordonnance du 19 mai 2011, qui transposent la directive en droit belge.

Elle affirme que le régime d'autorisation instauré ne respecte pas les trois conditions cumulatives établies par la directive Services et reprises dans le droit belge, à savoir : l'absence de discrimination, la justification par une raison impérieuse d'intérêt général, et l'impossibilité d'atteindre l'objectif par une mesure moins contraignante.

Elle soutient que le régime d'autorisation est discriminatoire, en particulier envers les petites entreprises locales, et viole les principes d'égalité et de non-discrimination. Elle critique, notamment, l'obligation de couvrir l'ensemble du territoire de la région pour obtenir une licence et la limitation du nombre de licences, qui favorisent les grandes entreprises multinationales au détriment des acteurs locaux et des petites structures.

En conclusion, elle estime que le régime d'autorisation en question viole non seulement les dispositions spécifiques de la directive Services et leur

transposition en droit belge, mais également les principes constitutionnels belges d'égalité et de non-discrimination et celui de l'union économique et monétaire.

Dans sa note d'observations, en ce qui concerne les critiques dirigées à l'encontre de l'article 18 de l'acte attaqué, la partie adverse souligne que la position de la partie requérante ne peut être suivie dès lors que cette dernière se présente elle-même, sur son site internet consacré à son service Gliize, comme « la première trottinette électrique bruxelloise » et que cette dernière précise que ses trottinettes « peuvent être déposées partout dans les communes de la capitale ». Elle observe que la circonstance que la partie requérante soit une « petite entreprise locale » ne l'a pas empêchée de décider, dès son lancement, de couvrir l'ensemble du territoire régional. Elle en déduit que l'attitude de la partie requérante démontre que les craintes exprimées par certains députés régionaux ne sont pas fondées. Par ailleurs, elle remarque que l'article 18 de l'arrêté attaqué contient une exception à l'obligation qu'il instaure pour les opérateurs ayant obtenu une licence en vue de la réalisation de projets pilotes.

Concernant l'article 5, § 1^{er}, 2^o, de l'arrêté attaqué, elle estime que la partie requérante ne démontre pas en quoi celui-ci serait discriminatoire. Elle soutient la requête n'exposerait pas les raisons pour lesquelles « il faudrait considérer que la diminution du nombre d'opérateurs se ferait forcément à l'avantage des plus gros d'entre eux ».

Au sujet des « enjeux » mentionnés par l'article 11 de l'acte attaqué, et en particulier celui lié à l'expérience de déploiement des services dans d'autres villes, elle estime que l'affirmation de la partie requérante selon laquelle celui-ci favorise les entreprises multinationales est erronée dès lors que l'arrêté attaqué n'impose pas que cette expérience soit acquise dans des villes situées à l'étranger. À ce propos, elle soutient qu'il est légitime que l'expérience acquise par les opérateurs, en Belgique ou ailleurs, soit prise en considération en vue de l'octroi des licences.

X.2. Appréciation

La directive Services est transposée en droit belge notamment par les articles III.1 et suivants du Code de droit économique ainsi qu'en Région de Bruxelles-Capitale par l'ordonnance du 19 mai 2011 visant à transposer, partiellement cette directive, dont les articles 6, 7, 14 et 15 disposent ce qui suit :

« CHAPITRE II. - Liberté d'établissement

Les régimes d'autorisation

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.609

Art. 6. § 1^{er}. Lorsqu'un régime d'autorisation est requis pour une activité de services et son exercice, il doit respecter les conditions suivantes :

1° le régime d'autorisation ne doit pas être discriminatoire à l'égard du prestataire visé ;

2° le régime d'autorisation doit être nécessaire en vertu d'une raison impérieuse d'intérêt général ;

3° l'objectif poursuivi par cette procédure d'autorisation préalable ne peut pas être atteint via une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle *a posteriori* interviendrait trop tardivement que pour avoir une efficacité réelle.

§ 2. Conformément à l'article 5, les régimes d'autorisation prévus et réglés, directement ou indirectement par le droit de l'Union européenne ne sont pas visés par le paragraphe 1^{er} du présent article. Les articles 7 à 10 et 12 à 15 de la présente ordonnance ne leur sont dès lors applicables qu'à titre subsidiaire.

§ 3. L'alinéa premier ne s'applique pas aux régimes d'autorisation qui subordonnent l'accès à une profession réglementée ou son exercice à la possession de qualifications professionnelles déterminées et des dispositions spécifiques prescrivant des exigences réservant une activité à une profession particulière.

Les critères d'octroi

Art. 7. Les régimes d'autorisation doivent reposer sur des critères d'octroi qui encadrent le pouvoir d'appréciation des autorités compétentes afin que celui-ci ne soit pas utilisé de manière arbitraire. Ils doivent être :

1° non discriminatoires ;

2° justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général ;

3° proportionnels à cet objectif d'intérêt général ;

4° clairs et non ambigus ;

5° objectifs ;

6° rendus publics à l'avance ;

7° transparents et accessibles.

[...]

Durée de l'autorisation

Art. 14. § 1^{er}. L'autorisation octroyée à un prestataire a une durée illimitée, à l'exception des cas suivants :

1° l'autorisation fait l'objet d'un renouvellement automatique ;

2° l'autorisation est conditionnée à l'accomplissement continu d'exigences ;

3° le nombre d'autorisations disponibles est limité pour une raison impérieuse d'intérêt général ;

4° une durée limitée est justifiée pour une raison impérieuse d'intérêt général.

§ 2. Le paragraphe premier est sans préjudice de la possibilité de retirer une autorisation lorsque les conditions d'octroi cessent d'être réunies.

§ 3. Le paragraphe premier ne vise pas le délai maximal avant la fin duquel le prestataire doit effectivement commencer son activité après y avoir été autorisé.

Nombre limité d'autorisations

Art. 15. § 1^{er}. Lorsque le nombre d'autorisations disponibles pour une activité donnée est limité en raison de la rareté des ressources naturelles ou des capacités techniques utilisables, une procédure de sélection entre les candidats potentiels est appliquée. Cette procédure prévoit toutes les garanties d'impartialité et de transparence, notamment la publicité adéquate de l'ouverture de la procédure, de son déroulement et sa clôture.

§ 2. Dans les cas visés au paragraphe 1^{er}, l'autorisation est octroyée pour une durée limitée appropriée et ne doit pas faire l'objet d'une procédure de renouvellement automatique, ni prévoir tout autre avantage en faveur du prestataire dont l'autorisation vient juste d'expirer ou des personnes ayant des liens particuliers avec ledit prestataire.

§ 3. Les règles pour la procédure de sélection peuvent tenir compte de considérations liées à la santé publique, à des objectifs de politique sociale, à la santé et à la sécurité des salariés ou des personnes indépendantes, à la protection de l'environnement, à la préservation du patrimoine culturel et autres raisons impérieuses d'intérêt général ».

Le régime d'autorisation sous la forme de licences résulte d'un choix du législateur bruxellois lui-même. L'ordonnance du 29 novembre 2018 se situe à un niveau hiérarchique équivalent à celle du 19 mai 2011 transposant partiellement la directive Services. Toutefois, les particuliers sont fondés à invoquer devant le Conseil d'État, à l'encontre d'une autorité administrative, les dispositions d'une directive qui apparaissent, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises, dans tous les cas où la pleine application de celle-ci n'est pas effectivement assurée, c'est-à-dire non seulement en cas d'absence de transposition ou de transposition incorrecte de cette directive, mais aussi dans le cas où les mesures nationales qui transposent correctement ladite directive ne sont pas appliquées de manière à atteindre le résultat qu'elle vise (CJUE, 11 juillet 2002, C-62/00, Marks & Spencer, ECLI:EU:C:2002:435, § 27).

Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 29 novembre 2018 précisent notamment ce qui suit dans le commentaire de l'article 3 (Projet d'ordonnance relative au cyclopartage en flotte libre, *Doc. Parl. Bxl*, 2018-2019, n° A-732/1, pp. 5 à 7) :

« Au § 1^{er} de cet article, il est interdit aux opérateurs de proposer un service de cyclopartage en flotte libre sans l'obtention d'une licence.

L'article III.2 du Code du droit économique autorise de soumettre le fait de proposer une activité de service à l'obtention préalable d'une licence. À cet effet, il est toutefois requis que le système de licences n'ait pas un fonctionnement discriminatoire par rapport au prestataire de service concerné, que le besoin d'un système de licences se justifie pour une raison impérieuse d'intérêt général et que le but poursuivi ne puisse être atteint par une mesure moins limitative, à savoir parce qu'un contrôle a posteriori surviendrait trop tardivement pour être réellement efficace.

En l'espèce, ces conditions sont remplies.

Tout d'abord, les conditions imposées porteront uniquement sur la limitation de l'impact du cyclopartage sur l'espace public, la sécurité routière, la santé publique et l'environnement, ainsi que sur la protection des consommateurs, sur l'acquisition d'une idée de l'impact du cyclopartage sur la mobilité et sur tous les autres aspects qui promeuvent le bon fonctionnement du cyclopartage en flotte libre. En outre, il ne sera d'aucune manière fait de distinction sur la base de la personne de l'opérateur, ce qui fait que le système de licences n'a aucun effet discriminatoire.

Deuxièmement, il y a différentes raisons impératives d'intérêt général qui justifient l'instauration du système de licences.

Il est donc certain que le cyclopartage en flotte libre a déjà, à ce jour, un gros impact sur l'espace public. Des exemples à l'étranger démontrent, en outre, que les nuisances potentielles sont encore plus importantes sans régulation en la matière. Ainsi, à Amsterdam, de grandes parties des parkings à vélos publics sont occupées par des véhicules de cyclopartage et on constate également à cet endroit et dans d'autres villes européennes que ces véhicules de cyclopartage sont déposés massivement dans l'espace public. En Chine, où le cyclopartage en flotte libre existe déjà depuis plus longtemps, il est même question de concentrations massives de véhicules de cyclopartage, ce qui fait que les trottoirs, places et même les entrées de métro deviennent inaccessibles. Conformément à la réglementation actuelle, différents types de véhicules de cyclopartage peuvent être entreposés sur le trottoir, toutefois à la condition qu'ils n'entravent pas ou ne rendent dangereuse la circulation des autres usagers de la route. En rendant le cyclopartage en flotte libre dépendant d'une licence, un contrôle peut être exercé sur l'offre et on peut, par conséquent, éviter qu'il y ait une suroffre de véhicules de cyclopartage, avec les nuisances que cela entraîne pour l'espace public, en Région bruxelloise.

En intégrant dans les conditions d'exploitation des opérateurs autorisés (cf. infra) que les véhicules de cyclopartage doivent être entreposés conformément au Code de la route et que les opérateurs en assument la responsabilité finale, on peut veiller à ce que l'impact négatif sur l'espace public soit minime.

Les conditions d'exploitation en matière de délimitation des zones où il est interdit temporairement ou de manière permanente d'entreposer le véhicule de cyclopartage ou la possibilité de fixer des concentrations maximales s'inscrivent également dans le cadre de cet objectif. La violation des conditions d'exploitation peut mener à la suspension ou l'annulation de la licence. De ce fait, il est possible de retirer leur licence aux opérateurs qui négligent de respecter les conditions d'exploitation et de les éliminer ainsi de manière permanente du marché. Cette possibilité n'existe pas sans l'instauration d'une licence.

La promotion de la sécurité routière constitue également une raison impérative d'intérêt général. En imposant des conditions relatives aux licences et des conditions d'exploitation, les opérateurs sont, en effet, obligés de garantir que les prescriptions de sécurité des véhicules de cyclopartage sont respectées. Vu qu'il n'existe pas de contrôle technique général des véhicules de cyclopartage comme pour les voitures, il s'agit là d'une manière efficace de responsabiliser, outre l'utilisateur individuel, les opérateurs également, pour une sécurité routière maximale.

La protection des consommateurs est également une raison impérative d'intérêt général qui justifie l'instauration d'un système de licences. L'utilisateur d'un

service de cyclopartage en flotte libre dans l'espace public, part du principe que les véhicules de cyclopartage prévus répondent à toutes les normes de sécurité, tandis qu'au final, c'est l'utilisateur lui-même qui est responsable de respecter le Code de la route. En responsabilisant l'opérateur dans ce domaine, celui-ci veillera à ce que les véhicules de cyclopartage proposés répondent à toutes les exigences techniques et de sécurité, ce qui est profitable au consommateur final

Enfin, dans le cadre du cyclopartage en flotte libre, ne peuvent être proposés que des véhicules de cyclopartage qui ne sont pas propulsés par un moteur fonctionnant aux combustibles fossiles, ce qui est bénéfique pour l'environnement et la santé publique.

La troisième condition posée à l'article III.2 du Code du droit économique est également remplie. Les raisons impérieuses d'intérêt général susmentionnées ne peuvent, en effet, être réalisées que par l'instauration d'un système de licences. Une ordonnance qui ne se limiterait qu'à l'imposition d'un certain nombre de règles à suivre lors de l'exploitation d'un système de cyclopartage en flotte libre serait sensiblement moins efficace.

On peut ainsi constater qu'à l'heure actuelle, il y a déjà des centaines de vélos proposés dans le cadre du cyclopartage en flotte libre. Ceux-ci sont de mauvaise qualité et provoquent des nuisances dans l'espace public. En organisant un système de cyclopartage en flotte libre qui n'est possible qu'après l'obtention d'une licence, on peut éviter cette nuisance et de ne pouvoir y remédier qu'après que les problèmes précités ne se posent déjà ».

Ces explications démontrent à suffisance l'existence d'une raison impérieuse d'intérêt général pour soumettre cette activité à un régime d'autorisation dont l'objectif ne pourrait être atteint par une autre mesure moins contraignante. Il peut également être considéré que la note au Gouvernement en deuxième lecture donne des motifs suffisants pour le principe d'une limitation du nombre de licences fondée sur la rareté des capacités techniques utilisables, à savoir la proportion de l'espace public qui peut être utilisée pour l'entreposage de ces différents véhicules.

Lorsque le nombre d'autorisations est limité, une sélection peut être opérée sur la base de considérations liées à la santé publique, à des objectifs de politique sociale, à la santé et à la sécurité des salariés ou des personnes indépendantes, à la protection de l'environnement, à la préservation du patrimoine culturel et à d'autres raisons impérieuses d'intérêt général. Les principes d'égalité, de transparence et de concurrence imposent de fixer des critères de sélection suffisamment précis pour permettre de déterminer, dès la mise en concurrence des opérateurs économiques potentiels, le niveau minimum attendu.

Le critère de la couverture de l'ensemble du territoire régional peut se justifier par une raison impérieuse d'intérêt général liée à la réalisation d'un niveau de service équivalent dans les différentes communes, comme certaines d'entre elles l'ont demandé expressément dans leur avis. Il n'est pas démontré que ce critère serait nécessairement discriminatoire à l'égard de certains opérateurs économiques.

Le troisième moyen n'est pas sérieux.

XI. Quatrième moyen

XI.1. Thèses des parties

Le quatrième moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 3, 4 et 5 de l'ordonnance du 29 novembre 2018, de l'article 14 de l'ordonnance du 19 mai 2011, précitée, de l'article III.10 du Code de droit économique, du principe de la sécurité juridique, du principe de la confiance légitime, du principe de motivation interne ou matérielle, du principe de proportionnalité, du principe de non-rétroactivité des actes administratifs et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante relève que le principe de confiance légitime, tel que défini par le Conseil d'État et la Cour de cassation, repose sur l'idée que les citoyens doivent pouvoir compter sur une ligne de conduite constante de l'autorité ou sur des promesses spécifiques faites dans des cas concrets. Elle souligne que ce principe est étroitement lié à celui de la sécurité juridique, garantissant que les attentes légitimement créées par l'administration doivent être honorées, sauf raison valable justifiant le contraire.

Elle rappelle qu'elle a reçu une licence le 5 décembre 2022 pour une durée de trois ans, jusqu'au 5 décembre 2025, sur la base de l'arrêté du 17 janvier 2019, que cette licence était explicitement renouvelable mais que l'acte attaqué en réduit la durée jusqu'au 31 décembre 2023, diminuant ainsi significativement la période d'exploitation qui lui a été initialement accordée.

Elle fait valoir que cette modification inattendue viole le principe de confiance légitime, car elle avait planifié ses activités en se fondant sur la durée de licence de trois ans confirmée par l'administration. Selon elle, cette réduction de la durée de la licence a des implications financières et opérationnelles importantes, notamment en raison des investissements déjà réalisés.

Elle met en exergue le fait que l'acte attaqué ne fournit aucune justification pour cette modification de la durée de la licence, ni ne démontre l'existence de circonstances exceptionnelles qui auraient pu légitimer une telle rétroactivité.

Outre la violation de la confiance légitime, elle soutient que cette action de l'administration viole également le principe de non-rétroactivité des actes administratifs, ainsi que le principe de proportionnalité, en l'absence de toute motivation pertinente justifiant cette réduction de la durée de la licence.

Elle conclut donc que cette modification de la durée de sa licence, sans justification adéquate et en contradiction avec les attentes légitimement créées par l'octroi initial de la licence, constitue une atteinte grave à ses droits, justifiant que le moyen soulevé soit considéré comme sérieux.

Dans sa note d'observations, la partie adverse expose que de nombreux éléments auraient permis à la partie requérante d'anticiper le fait que des modifications réglementaires étaient susceptibles d'intervenir à propos des véhicules de cyclopartage en région bruxelloise.

Elle relève que les modifications apportées à la législation existante par l'ordonnance du 17 mars 2022, précitée, donnent des précisions quant à l'encadrement de ces véhicules.

Elle relève que de nombreux articles de presse annonçaient que des modifications allaient intervenir dans cette matière. Elle mentionne l'exemple de la ville de Paris qui a interdit les trottinettes électriques à partir du 1^{er} septembre 2023, ce qui illustrerait « la remise en cause radicale par certaines autorités publiques de ces nouveaux modes de mobilité ». Elle observe que la ministre bruxelloise de la Mobilité a publiquement exprimé que la possibilité de suivre une voie identique était envisagée.

Elle indique la partie requérante a elle-même été invitée le 23 mai 2023 à participer à une présentation du projet ayant débouché sur l'arrêté attaqué. Sur la base de ces éléments, elle considère que la partie requérante pouvait raisonnablement anticiper les modifications réglementaires litigieuses.

Elle fait également valoir qu'en tout état de cause, elle pouvait, à bon droit, modifier sa ligne de conduite au nom de la sauvegarde de l'intérêt général sur base du principe de mutabilité des services publics.

XI.2. Appréciation

Le principe de confiance légitime, auquel est également associé celui de la sécurité juridique, est celui en vertu duquel le citoyen doit pouvoir se fier à une

ligne de conduite claire et constante de l'autorité ou à des concessions ou des promesses que les pouvoirs publics ont faites dans un cas concret.

Il y a lieu de relever d'office que, conformément à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et à l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des ordonnances, sans pouvoir jamais ni suspendre les ordonnances elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.

L'article 5 de l'ordonnance du 29 novembre 2018 dispose que « [la] durée d'une licence est de trois ans. La licence peut être renouvelée un nombre illimité de fois pour une même durée ». Cette disposition n'a pas été modifiée par l'ordonnance du 17 juillet 2022, précitée. Cette durée de trois ans n'est assortie d'aucune exception ou réserve, fût-ce dans une disposition transitoire.

Par conséquent, la partie adverse n'était pas compétente, en l'absence de toute habilitation législative en ce sens, pour réduire la durée de validité de trois ans des licences prévue par l'ordonnance.

Le quatrième moyen est sérieux.

XII. Cinquième moyen

XII.1. Thèses des parties

Le cinquième moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation de l'article 4 de l'ordonnance du 29 novembre 2018, du principe de motivation interne ou matérielle et de l'excès de pouvoir

La partie requérante conteste les conditions d'obtention des licences pour les services de cyclopartage telles que définies par l'acte attaqué, en alléguant une non-conformité avec les éléments d'appréciation prévus par l'ordonnance du 29 novembre 2018. Elle met en lumière plusieurs discordances significatives entre les critères exigés par cette ordonnance et ceux adoptés par l'acte attaqué, ainsi que l'introduction de nouveaux critères non prévus dans cette ordonnance. Elle relève que cette dernière établit une liste précise d'éléments sur lesquels doivent se baser les conditions d'obtention d'une licence, visant à encadrer le secteur du cyclopartage de manière à limiter son impact sur l'espace public, garantir la sécurité routière, protéger la santé publique et l'environnement, respecter la réglementation sociale et

fiscale, ainsi que protéger la vie privée des utilisateurs. Selon elle, l'acte attaqué définit les critères de sélection en fonction de leur lien avec des « enjeux » potentiellement éloignés de ces critères légaux.

Elle souligne que des aspects essentiels tels que la limitation de l'impact du cyclopartage sur l'espace public, la santé publique, et la communication des informations pour l'intégration dans les services numériques de mobilité multimodale ne sont pas explicitement pris en compte dans les critères énoncés par l'acte attaqué.

En revanche, elle observe que l'acte attaqué introduit des critères tels que l'accessibilité et l'inclusivité des services, la gestion de la flotte pour limiter l'impact sur le trafic, l'intégration du service dans l'écosystème de transports bruxellois, et l'expérience de déploiement dans d'autres villes, critères ne figurant pas parmi les éléments sur lesquels doivent se fonder les conditions d'obtention d'une licence selon l'ordonnance. Elle critique, plus particulièrement, l'exigence pour les opérateurs de couvrir l'intégralité du territoire régional, imposée par l'acte attaqué, qui ne trouve pas de fondement dans l'ordonnance du 29 novembre 2018, ce qui soulève des questions quant à sa pertinence et à sa légitimité au regard des objectifs initiaux de cette ordonnance.

Dans sa note d'observations, après avoir reproduit le libellé de l'article 4 de l'ordonnance du 29 novembre 2018 et celui de l'article 11 de l'arrêté attaqué, la partie adverse indique que les « enjeux » listés et contestés par la partie requérante sont les suivants :

- l'accessibilité et l'inclusivité des services (1°) ;
- la gestion de la flotte en vue de limiter l'impact sur le trafic (7°) ;
- l'intégration du service proposé dans l'écosystème de transports bruxellois (8°) ;
- l'expérience de déploiement des services dans d'autres villes (9°).

Elle estime que chacun de ces éléments énumérés par l'article 11 de l'acte attaqué peut être rattaché à l'un des critères mentionnés par l'article 4, § 1^{er}, de l'ordonnance précitée. À cet égard, elle expose que ce qui suit :

- « l'accessibilité et l'inclusivité des services sont, à l'évidence, des « aspects qui promeuvent le bon fonctionnement du cyclopartage en flotte libre » » ;
- la gestion de la flotte en vue de limiter l'impact sur le trafic présente un lien manifeste avec « la limitation de l'impact du cyclopartage sur l'espace public » et « la sécurité routière » ;
- l'intégration du service proposé dans l'écosystème de transports bruxellois évoque directement « la communication des informations nécessaires à

l'intégration dans les services numériques de mobilité multimodale de la Région bruxelloise » ;

- l'expérience de déploiement des services dans d'autres villes est un autre des « aspects qui promeuvent le bon fonctionnement du cyclopartage en flotte libre ».

XII.2. Appréciation

L'article 4, § 1^{er}, de l'ordonnance du 29 novembre 2018 dispose ce qui suit :

- « 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, et en particulier sur le libre passage des piétons, cyclistes et autres usagers des aménagements pour piétons et cyclistes ;
 - 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 ;
 - le respect des règles de stationnement ;
 - la communication des informations nécessaires à l'intégration dans les services numériques de mobilité multimodale de la Région bruxelloise, selon des modalités définies par le Gouvernement par voie d'arrêté ;
 - et sur tous les autres aspects qui promeuvent le bon fonctionnement du cyclopartage en flotte libre ».

L'article 11 de l'arrêté attaqué est libellé comme suit :

- « § 1^{er}. Afin d'octroyer les licences visées à l'article 5, le ministre se base sur des critères de sélection en lien avec les enjeux suivants :
 - 1° L'accessibilité et l'inclusivité des services ;
 - 2° La qualité et la fiabilité des services ;
 - 3° La sécurité routière ;
 - 4° L'exemplarité socio-économique ;
 - 5° L'exemplarité environnementale ;
 - 6° Le respect des règles de stationnement ;
 - 7° La gestion de la flotte en vue de limiter l'impact sur le trafic ;
 - 8° L'intégration du service proposé dans l'écosystème de transports bruxellois ;
 - 9° L'expérience de déploiement des services dans d'autres villes.

§ 2. Les critères de sélection sont détaillés et pondérés dans les appels à candidatures. ».

Le dernier tiret de l'article 4, § 1^{er}, de l'ordonnance précitée précise que les « conditions d'obtention d'une licence » peuvent porter sur « tous les autres aspects qui promeuvent le bon fonctionnement du cyclopartage en flotte libre ». Il en résulte que le Gouvernement dispose d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer des critères de sélection. Cette marge d'appréciation n'est toutefois pas

illimitée et il n'apparaît pas que les critères de l'intégration du service proposé dans l'écosystème de transports bruxellois et de l'expérience de déploiement des services dans d'autres villes puissent se rattacher aux conditions fixées par l'ordonnance, d'autant qu'il s'agit de critères qui pourraient être exclus en application de l'article 14 de la directive Services s'ils portent sur l'adéquation de l'activité avec les objectifs de programmation économique ou l'obligation d'avoir exercé précédemment l'activité pendant une période donnée.

Le cinquième moyen est sérieux sur ce point.

XIII. Sixième moyen

XIII.1. Thèses des parties

Le sixième moyen est pris de la violation de l'article 22 de la Constitution, de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et des article 5 et 6 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (RGPD).

La partie requérante rappelle que, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et les dispositions du RGPD, toute ingérence dans le droit à la vie privée et à la protection des données personnelles doit être basée sur des normes claires, précises, adoptées par une autorité législative, garantissant ainsi la prévisibilité et la sécurité juridique pour les citoyens.

Elle soutient que l'acte attaqué, en particulier ses articles 29 à 35, impose un traitement de données sans trouver une base légale suffisante dans l'ordonnance du 29 novembre 2018 ou dans un autre texte de nature législative. Elle estime que la seule mention de la protection de la vie privée dans l'article 4, § 1^{er}, de l'ordonnance précitée est insuffisante pour respecter les critères du RGPD.

Elle souligne que l'acte attaqué ne précise pas clairement les finalités pour lesquelles les données doivent être collectées et traitées, en contradiction avec l'article 5, § 1^{er}, b, du RGPD, qui exige que les données soient collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.

Elle ajoute que l'acte attaqué ne détermine pas non plus de manière adéquate la durée pendant laquelle les données collectées doivent être conservées, à l'exception d'une disposition limitant à trois mois la conservation des données par les opérateurs, sans préciser la durée de conservation par Bruxelles Mobilité, en contradiction avec l'article 5, § 1^{er}, e), du RGPD.

Dans sa note d'observations, la partie adverse soutient que le grief tiré de l'absence de base légale fixant les éléments essentiels du traitement de données litigieux concerne l'ordonnance du 29 novembre 2018 et non l'acte attaqué.

Elle expose que les finalités de la collecte des données énumérées aux articles 29, § 1^{er}, et 30, § 1^{er}, de l'acte attaqué sont définies à l'article 30, § 4.

Elle relève qu'elle ne partage pas l'avis de l'Autorité de protection des données sur ce point. Elle allègue que « [ces] finalités, lues à la lumière du RGPD (qui est directement applicable) et de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, apparaissent suffisamment claires pour encadrer de manière claire et non susceptible d'abus l'action de l'administration régionale à laquelle les données concernées doivent être communiquées ».

XIII.2. Appréciation

Conformément à l'article 22 de la Constitution, toute atteinte au droit à la vie doit se respecter un principe de légalité formelle. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, cet article garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

L'article 22 de la Constitution doit s'interpréter conformément à la notion de « données à caractère personnel » qui est définie à l'article 4, 1), du RGPD comme visant « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable » notamment « par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un

ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale ».

Le concept de « traitement » est défini à l'article 4, 2), du RGPD comme « toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données ou des ensembles de données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction ».

Dans son avis n° 02/2023 du 20 janvier 2023, l'Autorité de protection des données a notamment observé ce qui suit :

« [...] les articles 39 - 43 du projet introduisent une transmission de données en trois volets entre les opérateurs et Bruxelles Mobilité, sans toutefois qu'une base juridique appropriée existe à cet effet. Dans le cadre d'une demande d'informations complémentaires, le demandeur affirme en effet, à tort, en violation du principe de légalité, que le projet d'arrêté soumis pour avis crée la base juridique pour les transmissions de données visées [...]. Comme cela a déjà été expliqué ci-dessus, les éléments essentiels du traitement de données, dont les (catégories de) destinataires des données à caractère personnel, ainsi que les circonstances dans lesquelles les données seront communiquées et les motifs y afférents, doivent être définis dans une norme légale formelle » (pp. 6 et 7).

Le dossier administratif ne fait pas apparaître que la transmission des données visées à l'article 29, § 1^{er}, 1^o à 3^o, de l'arrêté attaqué pourrait potentiellement s'opérer dans le respect « de l'exigence de normes élevées d'anonymisation ». Le dossier administratif n'apporte pas plus d'éclaircissements à cet égard.

Les données visées à l'article 30, § 1^{er}, de l'arrêté attaqué sont relatives, d'une part, « à la disponibilité des véhicules » et, d'autre part, « à la distribution géographique des véhicules, à leur fonctionnement et à leur utilisation par les utilisateurs, en ce compris l'identifiant unique de chaque véhicule, sa localisation en temps quasi réel (coordonnées GPS) et, le cas échéant, son niveau de charge en temps réel ». Celles-ci doivent être transmises en temps « quasi réel » à Bruxelles Mobilité.

Il en résulte que la transmission, « en temps quasi réel », des informations litigieuses risque potentiellement de permettre l'identification d'utilisateurs des véhicules en cause (par exemple, par les agents de l'administration

chargés de constater les infractions aux règles fixées par l'arrêté litigieux). Ce constat apparaît au demeurant renforcé par l'absence d'indication dans le dossier administratif de ce qu'il convient d'entendre par « en temps quasi réel ». Par conséquent, il convient de considérer, dans le cadre d'un examen effectué *prima facie*, que la transmission des données litigieuses implique un traitement de données à caractère personnel.

Comme l'a relevé l'Autorité de protection des données, les éléments essentiels d'un tel traitement de données à caractère personnel n'ont pas été fixés par le législateur. Le traitement des informations litigieuses ne peut pas non plus s'analyser comme une « condition intrinsèque » du régime de licences instauré par l'acte attaqué. Il en résulte que l'article 29, § 1^{er}, 1^o à 3^o, méconnaît le principe de légalité visé à l'article 22 de la Constitution.

La circonstance que l'ordonnance du 29 novembre 2018, telle que modifiée par l'ordonnance du 17 mars 2022, précise en son article 4, § 1^{er}, alinéa 2, dernier tiret, que la « communication des informations nécessaires à l'intégration dans les services numériques de mobilité multimodale de la Région bruxelloise, selon des modalités définies par le Gouvernement par voie d'arrêté », fait partie des conditions d'obtention d'une licence pour cyclopartage en flotte libre, ne permet pas d'ébranler ce constat.

Le sixième moyen est sérieux.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont réunies.

XIX. Étendue de la suspension et demande de balance des intérêts

XIX.1. Thèse de la partie adverse

Dans l'hypothèse où le quatrième moyen est jugé sérieux, la partie adverse invite le Conseil d'État à ne suspendre que l'exécution de l'article 71 de l'acte attaqué, au motif que cette disposition est aisément détachable du reste de l'acte attaqué. Selon elle, cette disposition n'a pour objet que de mettre anticipativement fin aux effets des licences d'exploitation attribuées avant l'entrée en vigueur de l'acte attaqué. Elle estime que la suspension de l'exécution de cet article n'est donc pas susceptible d'avoir un effet de réformation de la volonté manifestée par le Gouvernement lors de l'adoption de l'acte attaqué quant au

nouveau régime réglementaire entré en vigueur le 1^{er} janvier 2024. Une suspension limitée à cet article permettrait simplement à la partie requérante et aux autres titulaires d'une licence d'exploitation délivrée antérieurement à l'entrée en vigueur du nouveau règlement d'encore bénéficier de leur licence, en parallèle à la mise en place du nouveau système.

Dans l'hypothèse où le sixième moyen est jugé sérieux, elle invite également le Conseil d'État à ne suspendre que l'exécution des articles 29 et 30, §§ 1^{er} et 2, de l'acte attaqué, ce qui ne remettrait pas en cause l'applicabilité du nouveau régime réglementaire en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2024. Cette suspension partielle permettrait aux opérateurs d'exploiter leur activité sans être astreints à la communication régulière de données à Bruxelles Mobilité (le temps que les dispositions en cause soient modifiées pour remédier à l'illégalité constatée).

Elle soutient que, dans ces deux hypothèses, sa demande repose également sur la mise en balance des intérêts en présence. Elle considère que l'intérêt général de tous les usagers de la voirie publique implique que le nouveau régime mis en place par l'acte attaqué puisse continuer à s'appliquer et que cet intérêt doit prévaloir sur celui, de nature exclusivement pécuniaire (et donc indemnisable, le cas échéant), de la partie requérante.

XIX.2. Appréciation

L'article 17, § 2, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

« À la demande de la partie adverse ou de la partie intervenante, la section du contentieux administratif tient compte des conséquences probables de la suspension de l'exécution ou des mesures provisoires pour tous les intérêts susceptibles d'être lésés, en ce compris l'intérêt public, et peut décider de ne pas accéder à la demande de suspension ou de mesures provisoires lorsque ses conséquences négatives pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages ».

La balance des intérêts ne peut conduire à rejeter la demande de suspension que dans des cas exceptionnels, lorsque les conséquences négatives de la suspension pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages.

Dès lors que l'acte attaqué est un acte réglementaire qui comporte un grand nombre de dispositions dont la légalité n'est pas contestée et qui sont dissociables de celles qui sont critiquées, il y a lieu de ne procéder qu'à une

suspension partielle qui ne concerne que les dispositions à l'égard desquelles l'un des moyens est jugé sérieux, à savoir les articles 4, 5, 11, 29, 30 et 71.

Il n'est pas démontré qu'une suspension limitée à ces dispositions serait de nature à produire des conséquences négatives qui pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La confidentialité des pièces 10 à 29 du dossier de la partie requérante est maintenue.

Article 2.

La suspension de l'exécution des articles 4, 5, 11, 29, 30 et 71 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2023 portant exécution de l'ordonnance du 29 novembre 2018 relative à l'utilisation de modes de transport partagés en flotte libre alternatifs à l'automobile, est ordonnée.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extraits au *Moniteur belge*.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 24 avril 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Marc Joassart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Marc Joassart