

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.270 du 13 mai 2025

A. 240.423/VIII-12.567

En cause : **la société à responsabilité limitée
BEE RIDE,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Nicolas BONBLED et
Lotfi BOUHAYAOUI, avocats,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles,

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 le 6 novembre 2023, la partie requérante 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

Un arrêt n° 259.609 du 24 avril 2024 a ordonné la suspension de l'exécution de certaines dispositions de l'acte attaqué, a maintenu la confidentialité de certaines pièces du dossier de la requérante, a ordonné la publication de l'arrêt par extraits au *Moniteur belge*, et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties. (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.609).

La partie adverse a demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Pacôme Noumair, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 7 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 mai 2025.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Nicolas Bonbled, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Frédéric De Muynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Pacôme Noumair, auditeur adjoint, a été entendu en son avis contraire.

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 et rétroactes

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', 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 *Moniteur belge* du 29 janvier 2019 publie un 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 transports en flotte libre constituant une alternative à la voiture'.

Cet arrêté ne limite pas le nombre maximum de licences.

3. Le *Moniteur belge* du 20 mai 2022 publie une ordonnance du 17 mars 2022 'modifiant l'ordonnance du 29 novembre 2018 relative à l'utilisation de modes de transport partagés en flotte libre alternatifs à l'automobile', qui entre en vigueur le 30 mai suivant et qui ne modifie pas la durée triennale des licences.

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

5. Le 26 octobre 2022, elle 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, celle-ci lui octroie une licence en précisant que « la date d'entrée en vigueur de cette licence est fixée au 5 décembre 2022 et la durée de validité est de 3 ans (renouvelable à terme) ». La requérante indique qu'elle débute ses activités de mise en location de trottinettes électriques en avril 2023.

7. Le *Moniteur belge* du 6 septembre 2023 publie un 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'. Ses « dispositions finales » sont libellées comme suit :

« Art. 73. L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 janvier 2019 [...] est abrogé à dater du 31 décembre 2023, à l'exception des articles 2 à 5 et 6 qui seront abrogés à l'entrée en vigueur du présent arrêté.

Art. 74. Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 2024 à l'exception :
1° des articles 5 à 13 qui entrent en vigueur le dixième jour qui suit la publication au *Moniteur belge* du présent arrêté ;
2° des articles 16, 6° et 20 qui entreront en vigueur à une date fixée par le ministre ».

En vertu de cet arrêté, « la licence obtenue sur base de l'arrêté [...] du 17 janvier 2019 [...] reste valable jusqu'au 31 décembre 2023 » (art. 71). Il limite par ailleurs 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. Le *Moniteur belge* du 18 septembre 2023 publie un « appel à candidatures 2023 – licences pour les services de cyclopartage en Région de Bruxelles-Capitale », qui vise expressément l’acte attaqué et précise que la partie adverse « lance ainsi l’appel à candidatures pour l’exploitation d’un service de “cyclopartage” sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale », en vue d’octroyer « pour une durée de 3 années débutant le 1^{er} janvier 2024 et prenant fin le 31 décembre 2026 » :

- 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. La requérante indique qu’elle « a sollicité le dossier administratif relatif à l’acte attaqué et à l’appel à candidatures auprès de la partie adverse » mais sans succès.

10. Il ressort de l’arrêt n° 259.609 que, le 22 décembre 2023, la partie adverse annonce les résultats de la procédure menée à la suite de l’appel à candidatures, qu’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, qu’une période de transition est octroyée aux autres opérateurs jusqu’au 1^{er} février 2024, et 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 *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.

12. L’acte attaqué est modifié par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 janvier 2025 ‘modifiant 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', qui entre en vigueur le 23 janvier 2025 (art. 8).

Cet arrêté vise expressément l'arrêt n° 259.609 « qui a suspendu l'exécution des articles 4, 5, 11, 29, 30 et 71 de [l'acte attaqué] », et considère « la nécessité de disposer d'un cadre réglementaire cohérent et complet et, partant, de modifier l'arrêté précité afin de répondre aux critiques formulées dans l'arrêt précité ». Il abroge l'article 71, précité, de l'acte attaqué et remplace ses articles précités ainsi que son article 72.

L'arrêté du 16 janvier 2025 n'a pas été attaqué par la partie requérante mais fait l'objet d'un recours en annulation enrôlé sous le numéro G/A. 244.453/VIII-12.917, introduit par un tiers.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse fait valoir que l'arrêté du 16 janvier 2025 a abrogé l'article 71 de l'acte attaqué qui mettait « un terme anticipé à la validité de la licence de la requérante » à la date du 31 décembre 2023, et qui, selon elle, « fondait l'intérêt de cette dernière à agir dans le cadre du présent recours ». Elle estime que « cela ressort des écrits de procédure de la requérante, qui ne contiennent aucun développement relatif à son intérêt au recours ; le seul passage de ceux-ci qui aborde implicitement la question est celui consacré, dans la requête unique, à l'urgence fondant la demande de suspension de l'acte attaqué. La requérante y décrit les conséquences qu'aurait, pour elle, le fait de devoir mettre un terme anticipé à ses activités en application de l'article 71 de l'arrêté ». Compte tenu de l'abrogation de celui-ci, elle en déduit que « l'intérêt de la requérante à son recours a disparu, à défaut pour elle d'avoir exposé quel intérêt elle pourrait avoir à contester la régularité des autres dispositions de l'arrêté litigieux telles qu'elles étaient libellées au moment de l'introduction du recours ».

Subsidiairement, elle ajoute que l'arrêt n° 259.609 n'a ordonné qu'une suspension partielle de l'acte attaqué, en l'occurrence celle de ses articles 4, 5, 11, 29, 30 et 71, et que l'arrêté du 16 janvier 2025 a intégralement remplacé ces articles et abrogé l'article 71 à partir du 23 janvier 2025. Elle en conclut que le présent recours en annulation a « perdu son objet en ce qu'il vise à l'annulation des

dispositions dont le Conseil d'État avait suspendu les effets, celles-ci ayant disparu de l'ordonnancement juridique ». Elle renvoie à ses écrits de procédure pour ce qui est des « autres dispositions de l'arrêté à propos desquelles un grief est développé dans la requête ».

Quant à l'article 14 de l'acte attaqué, elle « pense utile de dire un mot de la proposition, formulée dans, le rapport, d'annuler l'intégralité du chapitre 2 de l'arrêté litigieux, à savoir les articles 5 à 14 de celui-ci, pour les raisons suivantes (p. 43) : [...]. Si les articles 5 à 13 visent “en substance à déterminer les règles générales applicables aux appels à candidature”, pour reprendre les termes du rapport, ce n'est pas l'objet de l'article 14, qui organise l'évaluation annuelle des opérateurs ayant obtenu une licence d'exploitation d'un service de cyclopartage. La mise en oeuvre de l'article 14 peut donc se faire de manière totalement indépendante des autres dispositions du chapitre 2 de l'acte attaqué. Dans l'hypothèse où l'annulation partielle de l'acte attaqué limitée à son chapitre 2, comme le propose le rapport, aurait été envisageable (ce qui n'est plus le cas depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté modificatif du 16 janvier 2025, puisque les articles 4, 5 et 11 ont été remplacés, privant le recours d'objet en ce qui concerne le chapitre 2), l'article 14 aurait donc dû échapper à cette annulation ».

IV.1.2. Le dernier mémoire de la partie requérante

La requérante « constate que si l'article 71 de l'acte attaqué a été abrogé par l'arrêté précité du 23 janvier 2025, tel n'est en rien le cas [de ses] autres dispositions ». Elle estime que « contrairement à ce que laisse entendre, à tort, la partie adverse [...], c'est à celle-ci, et à elle seule, qu'il revient de démontrer pour quel motif [elle] ne disposerait pas ou plus d'un intérêt à contester les autres dispositions de l'arrêté litigieux, ce que la partie adverse n'a jamais fait jusqu'ores et ne fait pas davantage dans son dernier mémoire ». Elle en conclut qu'elle dispose bien d'un intérêt au recours.

Subsidiairement, elle conteste la perte d'objet du recours en ce qui concerne les articles de l'acte attaqué dont l'exécution a été suspendue par l'arrêt précité et qui ont été remplacés par l'arrêté du 23 janvier 2025. Elle expose que « si la partie adverse a bien formellement “remplacé” les articles suspendus [...], dans le cas des articles 5 et 11, ceux-ci ont en réalité été remplacés par des dispositions pratiquement identiques (et totalement identiques pour ce qui concerne l'article 5 relatif au nombre maximum de licences et de véhicules par licence) ». Selon elle, « la partie adverse fait donc ainsi mentir l'affirmation figurant dans le préambule de son arrêté du 16 janvier 2025, selon lequel il était nécessaire de modifier l'acte attaqué “afin de répondre aux critiques formulées dans l'arrêt précité” ». Elle

ajoute qu'elle conserve bien, en toute hypothèse, un intérêt au recours dans la mesure où « à supposer même que [le] Conseil [d'État] considère [qu'elle] aurait partiellement perdu son intérêt à agir contre l'acte attaqué, encore faudrait-il constater qu'elle maintient néanmoins son intérêt à obtenir l'annulation des autres dispositions qu'elle critique dans sa requête, et notamment des articles 6, 7, 8, 9, 10, 13 et 14 de l'acte attaqué, considérés comme illégaux par le rapport de Monsieur l'Auditeur, ce que la partie adverse ne conteste pas ».

IV.2. Appréciation

En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice (C. E. (ass. gén.), 22 mars 2019, n° 244.015, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015). Si cette condition ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.105, B.9.3), elle est, comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle, « motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire » (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, précité, B.9.2). La Cour européenne des droits de l'homme considère que c'est aux juridictions nationales qu'il incombe d'interpréter les règles de procédure internes et que les intéressés « doivent normalement s'attendre à ce que ces règles soient appliquées » (voir entre autres : CEDH, 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, requête n° 5475/06, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 44 ; 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, requête n° 18880/15, ECLI:CE:ECHR:2016:0602JUD001888015, § 39 ; 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, requête n° 32610/07, ECLI:CE:ECHR:2016:0915JUD003261007, § 32), notamment lorsque la recevabilité d'un recours dépend d'une jurisprudence fournie (CEDH, 15 septembre 2016, *Trevisanato*, précité, § 43), abondante (CEDH, 2 juin 2016, *Papaioannou*, précité, § 46) et constante (CEDH, (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, requête n° 40160/12, ECLI:CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, § 88). Il ressort des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406) et n° 244.015 du 22 mars 2019, précité, et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intérêt légalement requis si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui

procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il. Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe. Enfin, les droits procéduraux et les obligations procédurales vont normalement de pair et une partie doit assumer les choix procéduraux qui lui sont objectivement imputables (CEDH (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, précité, §§ 90, 93, 114 et 121), en particulier lorsqu'elle est assistée d'un conseil qualifié censé connaître les conditions énoncées par une disposition et la jurisprudence y relative (CEDH (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, précité, §§ 111 et 116-117 ; CEDH, 16 février 2012, *Tourisme d'affaires c. France*, requête n° 17814/10, ECLI:CE:ECHR:2012:0216JUD001781410, § 22).

En l'espèce, la partie adverse met explicitement en cause, dans son dernier mémoire, l'intérêt à agir de la requérante compte tenu de l'abrogation de l'article 71 de l'acte attaqué par l'arrêté du 16 janvier 2025. Contrairement à ce que soutient la requérante, il ressort de la jurisprudence précitée qu'il appartient bien à celle-ci, dès lors qu'une telle exception est soulevée, de fournir des éclaircissements à ce propos dès que la procédure lui en donne l'occasion, soit en l'espèce dans son dernier mémoire, et d'étayer son intérêt à agir en circonscrivant de la sorte le débat relatif à la recevabilité du recours.

Il ressort de l'exposé des faits et rétroactes que, le 23 janvier 2025, l'article 71 de l'acte attaqué qui, comme l'admet la partie adverse, mettait « un terme anticipé » à la licence octroyée pour trois ans à la requérante le 5 décembre 2022, a été abrogé en vertu de l'arrêté du 16 janvier 2025 non contesté par la requérante. Depuis cette date, sa licence sort donc ses effets conformément à ses modalités initiales d'octroi et permet par conséquent à la requérante, sur sa base, de poursuivre ses activités de mise en location de trotinettes électriques initiées en avril 2023 (requête, p. 9, n° 12) pendant la durée légale de trois ans jusqu'au 5 décembre 2025 comme prévu dès la délivrance de sa licence. Dans son dernier mémoire, la requérante se limite à soutenir que son intérêt n'est pas limité à l'annulation de l'article 71. Toutefois, force est de constater que la requérante n'allègue pas, et n'évoque au demeurant même pas, qu'ainsi modifié par cette abrogation, l'acte attaqué présenterait de quelconques effets négatifs passés ou à venir quant à la mise en œuvre de sa licence délivrée le 5 décembre 2022 et à la poursuite de ses activités sur sa base jusqu'au 5 décembre 2025. La seule circonstance que les dispositions qui ont été suspendues par l'arrêt n° 259.609 sont remplacées « par des dispositions ... pratiquement identiques (et totalement

identiques pour ce qui concerne l'article 5 relatif au nombre maximum de licences et de véhicules par licence) » de l'arrêté du 16 janvier 2025 ne peut suffire à justifier le maintien de cet intérêt, dès lors que la requérante s'est abstenue de tout recours contre ce dernier arrêté, dont les dispositions subsisteraient donc, nonobstant l'annulation de l'arrêté attaqué. Si elle indique à titre subsidiaire qu'elle « maintient néanmoins son intérêt à obtenir l'annulation des autres dispositions qu'elle critique dans sa requête, et notamment des articles 6, 7, 8, 9, 10, 13 et 14 », elle n'expose pas en quoi elle conserverait un intérêt particulier à obtenir l'annulation de ces seules dispositions. À l'audience, elle s'est abstenue de fournir davantage d'explications à cet égard. Partant, le Conseil d'État ne peut que relever que, nonobstant la jurisprudence constante rappelée ci-avant et bien que précisément interpellée à ce propos dans le cadre de la procédure, la requérante s'abstient d'expliquer, d'une part, en quoi l'acte attaqué modifié de la sorte lui causerait un quelconque préjudice actuel en ce qui concerne la poursuite de ses activités actuelles et futures et, d'autre part, dans quelle mesure sa disparition rétroactive lui procurerait un quelconque avantage quant à ce. Ce constat d'abstention s'impose tant à l'égard de l'annulation sollicitée de l'acte attaqué « dans son entièreté » (dernier mémoire, p. 5, n° 9) qu'en ce qui concerne la demande d'annulation partielle de ses dispositions suspendues par l'arrêt précité et remplacées par l'arrêté du 16 janvier 2025 ou de ses autres dispositions.

Le recours est irrecevable à défaut d'intérêt.

V. Confidentialité

Dès lors que le présent arrêt met fin à la procédure devant le Conseil d'État, la demande de confidentialité formulée par la partie requérante est devenue sans objet.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base.

L'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 prévoit que « la section du contentieux administratif peut accorder une indemnité de procédure qui est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause », en l'espèce la partie adverse.

L'article 67 du règlement général de procédure dispose, quant à lui, que le montant de base est « majoré d'une somme correspondant à 20 pourcents de ce montant si le recours en annulation est assorti d'une demande de suspension ou de mesure provisoire [...] ».

Dans ces conditions, il y a lieu de faire droit à la demande de la partie adverse.

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

Article 1^{er}.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de confidentialité.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée.

Article 3.

La suspension, ordonnée par l'arrêt n° 259.609 du 24 avril 2024, est levée.

Article 4.

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

Article 5.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 48 euros et l'indemnité de procédure de 924 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 13 mai 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,

Valérie Vanderpère,

greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux