CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o^ 262.697 du 21 mars 2025

A. 243.253/VI-23.176

En cause : **la ville de Herstal**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es^ Éric LEMMENS et Élisabeth KIEHL, avocats,
boulevard de la Sauvenière 68 bte 2
4000 Liège,

contre :

la société anonyme de droit public
Opérateur de Transport de Wallonie (OTW),
ayant élu domicile chez
M^es^ Bruno LOMBAERT et Nicolas CARIAT, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

Partie requérante en intervention :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^es^ Sébastien DEPRÉ, Maxime CHOMÉ
et Anne-Charlotte EKWALLA TIMSONET, avocats,
place Flagey 18
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 octobre 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision de l'Opérateur de Transport de Wallonie (OTW) concernant la résiliation unilatérale du marché relatif à l'extension du tram à Herstal apparemment adoptée le 11 septembre 2024 » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

Par une requête introduite le 15 novembre 2024, la Région wallonne a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

M^me^ Marie Lambert de Rouvroit, auditeur 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 29 janvier 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 février 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée de trois membres. Le rapport a été notifié aux parties.

M^me^ Florence Piret, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Élisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^es^ Bruno Lombaert et Nicolas Cariat, avocats, comparaissant pour la partie adverse, et M^es^ Sébastien Depré, Maxime Chomé et Anne-Charlotte Ekwalla Timsonet, avocats, comparaissant pour la partie requérante en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Marie Lambert de Rouvroit, auditeur au Conseil d'État, a été entendue 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. Exposé des faits utiles

1. Le recours s'inscrit dans le contexte plus général du projet du tram de Liège, trouvant sa genèse dans une décision prise par le Gouvernement wallon le 5 décembre 2008 de « réaliser un acte structurant tram à Liège ».

2. En 2009, la Région wallonne charge la Société régionale wallonne du Transport (SRWT) – devenue en 2018 l'Opérateur de Transport de Wallonie (OTW) – de « lancer la procédure relative à la conclusion d'un partenariat public privé en vue du financement de la première ligne du tram de Liège sur [la] base d'un transfert au partenaire privé des risques de construction et de disponibilité ».

Dans un premier temps, le projet « Tram de Liège » prend en compte un tracé entre Sclessin et Coronmeuse, désigné comme la « ligne courte ».

3. En 2012, la SRWT lance une première procédure visant à conclure un partenariat public privé (PPP) par le biais d'un « contrat DBFM sur la conception, la réalisation, la fourniture et le financement et la maintenance d'un système de transport par tramways ».

En 2016, la SRWT décide de renoncer à attribuer ce contrat, puis de lancer une seconde procédure d'attribution. Le cahier spécial des charges relatif à cette nouvelle procédure est approuvé par le Gouvernement wallon le 30 mars 2017, qui charge la SRWT de poursuivre la procédure de marché public.

Le 22 novembre 2018, le Gouvernement wallon prend acte de la proposition de l'OTW d'attribuer le contrat PPP et confirme sa décision relative au versement à l'OTW d'une subvention permettant de couvrir le coût des travaux hors configuration, qui sont réalisés sous forme de missions déléguées.

Le 28 novembre 2018, l'OTW attribue le contrat PPP au consortium Tram'Ardent (Colas, CAF, DIF).

4. Dans le cadre de l'exécution des travaux relatifs à la construction de la ligne courte, une médiation est mise en place en 2023 entre l'OTW, la Région wallonne et Tram'Ardent, en raison des retards importants pris et de leurs conséquences financières significatives. Un avenant au contrat PPP est ensuite conclu pour entériner le résultat de la médiation.

5. Selon l'OTW, le projet d'extension du tram de Liège avait été envisagé lors de la conception du projet initial, sur la base d'un tracé de 17,5 kilomètres présenté comme la « ligne longue », mais n'avait pas été mis en œuvre vu le budget nécessairement plus important qu'il impliquait.

Dans le cadre du plan de relance européen post-covid, le Gouvernement wallon décide de financer le projet de la « ligne longue » par 105 millions d'euros rendus disponibles grâce au Fonds pour la relance et la résilience de l'Union européenne. Le projet, validé par la Commission européenne, est ainsi inclus en 2021 dans le Plan national pour la reprise et la résilience.

Le tracé de la ligne longue implique l'extension du tram tant vers le Nord (jusqu'à la ville de Herstal) que vers le Sud (jusqu'à la ville de Seraing, en passant par le territoire de la commune de Saint-Nicolas).

6. La Région wallonne indique avoir mandaté l'OTW, en 2021, pour initier des études portant sur la réalisation des travaux pour les extensions, en distinguant trois tronçons.

Le 8 décembre 2022, un arrêté du Gouvernement wallon octroie à l'OTW une subvention de 105 millions d'euros en vue de la réalisation du projet « Tram extension Liège ».

7. Selon l'OTW, la mise en œuvre des extensions du tram de Liège implique les travaux, fournitures et services suivants :

- les systèmes, incluant les équipements permettant de piloter la ligne de tram ;
- le matériel roulant, à savoir les rames supplémentaires pour l'exploitation de la ligne étendue ;
- les travaux d'adaptation à réaliser au Centre de maintenance et de remisage et au terminus Standard pour permettre l'exploitation du matériel roulant supplémentaire ;
- les travaux de construction de la ligne de tram et des voiries adjacentes ;
- les prestations de maintenance relatives à chaque élément repris ci-dessus.

8. Le 12 janvier 2022, le conseil d'administration de l'OTW décide de commander à Tram'Ardent les études de projet relatives aux systèmes, dans le cadre d'une extension du contrat PPP.

Le 20 avril 2022, le conseil d'administration de l'OTW décide de commander à Tram'Ardent huit appareils de voies supplémentaires, dans le cadre d'une extension du contrat PPP.

Le 8 mars 2023, le conseil d'administration de l'OTW décide de commander à Tram'Ardent les travaux d'adaptation au Centre de maintenance et de remisage et au terminus Standard dans le cadre d'une extension du contrat PPP.

L'OTW précise que les prestations ont été exécutées dans le cadre des trois commandes précitées.

9. Le 30 juin 2023, le conseil d'administration de l'OTW décide d'attribuer le marché public de travaux concernant le déplacement des installations d'adduction d'eau de la CILE (pour l'extension Sud), en préparation des travaux d'extension, au consortium Tram Adduction.

Le même jour, le conseil d'administration de l'OTW décide d'attribuer le marché public de travaux pour la construction de l'extension n° 1 du tram vers Herstal (extension Nord) au consortium Mov'Urba, composé des sociétés Galère et Stadsbader Contractors. Ce marché est régi par un cahier spécial des charges n° DG/TECH/2022-26.

L'OTW indique que l'exécution des travaux a commencé, dans les deux cas, le 2 octobre 2023.

10. En octobre 2023, le Gouvernement wallon réexamine « l'opportunité, la pertinence et les modalités du projet » d'extensions du tram de Liège, en raison notamment des montants d'attribution des marchés relatifs à ces extensions, ainsi que de l'avenant au contrat PPP conclu avec Tram'Ardent à la suite de la médiation relative au projet de base du tram de Liège.

Le 19 octobre 2023, l'OTW ordonne la suspension de l'exécution du marché de travaux relatif à l'extension Nord (vers Herstal), ainsi que du marché de travaux de déplacements des installations d'adduction d'eau de la CILE pour l'extension Sud.

11. Le 25 octobre 2023, le Gouvernement wallon décide de confirmer « la réalisation de l'extension du tram vers Herstal, dont le marché a déjà été attribué », mais de sortir le projet de ceux financés par le Plan national pour la reprise et la résilience. Il charge également le ministre de la Mobilité et des Infrastructures de lui présenter « avant la fin 2023, plusieurs options budgétisées pour l'extension [vers] Seraing ».

Le 5 décembre 2023, l'Inspection des finances rend un avis sur les cinq scénarios proposés par le ministre en charge de la Mobilité pour les extensions Nord et Sud.

Le 27 décembre 2023, l'Autorité organisatrice des transports (AOT) rend un avis sur la programmation intégrée des investissements de l'OTW à cinq ans, en amont de la conclusion du contrat de service public de l'OTW 2024-2028.

12. Le 5 janvier 2024, le Gouvernement wallon décide de :

- confirmer l'extension du tram vers Herstal, en exécution de sa décision du 25 octobre 2023 pour un montant total de 166 millions d'euros TVAC et de charger l'OTW d'ordonner le redémarrage des travaux dès le 8 janvier 2024 ;

- charger l’OTW d’attribuer le marché pour le matériel roulant de manière ferme pour l’extension du tram vers Herstal et de négocier une option pour le matériel roulant pour l’extension vers Seraing ;

- charger l’OTW d’attribuer le marché pour les systèmes de manière ferme pour l’extension vers Herstal et de négocier une option pour les systèmes de l’extension vers Seraing.

Sur la base de cette décision, l’OTW notifie, le 5 janvier 2024, à Mov’Urba, la reprise de l’exécution des travaux de l’extension Nord (vers Herstal).

13. Le 18 janvier 2024, le contrat de service public entre la Wallonie et l’OTW pour la période 2024-2028 est signé.

Le Titre 5 du contrat de service public reprend les missions déléguées par le Gouvernement wallon à l’OTW et inclut une mission en matière d’infrastructures de transport public, laquelle comprend les grands projets de portée régionale, y compris celui relatif à « la concrétisation et le déploiement du tram de Liège ainsi que les extensions ».

14. Le 8 février 2024, le Gouvernement wallon décide d’approuver la réalisation de l’extension Sud et charge l’OTW d’attribuer les marchés relatifs aux travaux d’extension vers Seraing, aux systèmes et au matériel roulant.

Le 9 février 2024, l’OTW notifie à Tram’Adduction la reprise de l’exécution du marché de travaux relatif au déplacement des installations d’adduction d’eau de la CILE (pour l’extension Sud).

Le 10 avril 2024, le conseil d’administration de l’OTW décide d’attribuer le marché de travaux relatifs à l’extension du tram vers Jemeppe (extension Sud) au consortium Mov’Urba. L’engagement contractuel est formalisé et l’instruction est donnée à ce groupement d’entamer les travaux le 10 septembre 2024.

Le 10 avril 2024 également, le conseil d’administration de l’OTW décide d’autoriser une commande à Tram’Ardent relative au matériel roulant complémentaire et une commande relative aux études d’exécution et à la fourniture des systèmes, dans le cadre d’une extension du contrat PPP. Dans les deux cas, l’OTW précise que l’engagement contractuel n’a pas été formalisé par la signature d’un avenant au contrat PPP.

Le 10 juillet 2024, le conseil d'administration de l'OTW décide d'autoriser une commande à Tram'Ardent relative à la maintenance, dans le cadre d'une extension du contrat PPP. À nouveau, l'engagement contractuel n'a pas été formalisé par la signature d'un avenant au contrat PPP selon l'OTW.

15. Le 25 avril 2024, le Gouvernement wallon adopte un arrêté octroyant à l'OTW une subvention d'un montant de 63.235.000 euros en vue de la mise en œuvre des extensions du tram vers Herstal et vers Seraing.

16. En juillet 2024 et à la demande du nouveau ministre en charge de la Mobilité, l'AOT rend un avis sur les demandes de financement d'offres et d'infrastructures supplémentaires. Un avis complémentaire est donné en août 2024.

L'OTW rend également un avis en août 2024 portant évaluation de la poursuite du projet des extensions de la ligne de tram.

Le 28 août 2024, l'Inspection des finances rend un avis au sujet de la proposition de décision concernant l'état du projet et des extensions du tram de Liège.

La Région wallonne évoque également un accord du ministre du Budget rendu le 27 août 2024 sur la proposition d'arrêter le projet des extensions du tram, mais ne dépose pas de pièce à ce sujet.

17. Le 29 août 2024, le Gouvernement wallon, sur la base d'une « note au Gouvernement wallon » rédigée par le ministre en charge de la Mobilité, décide ce qui suit :

1. Le Gouvernement prend acte de l'état des lieux du projet des extensions du tram de Liège vers Seraing et Herstal.

2. Il décide d'arrêter le projet des extensions du tram sur les 5,8 km et de développer des lignes de bus prioritaires sur 15,5km, pour un montant de 264 millions €, à savoir : au Nord, entre Coronmeuse et Basse Campagne (6km), et au Sud, entre Standard et le haut de Seraing (Beauséjour) (9,5 km).

Ces lignes seront réalisées au maximum par le développement de sites propres et par des aménagements spécifiques là où un site propre n'est pas envisageable, et ce afin de créer un axe desservant les zones les plus densément peuplées, facilitant la circulation des bus et créant une nouvelle structuration de l'offre de transport en commun en lien direct et accéléré avec les terminus du tram de Sclessin et de Coronmeuse.

3. La définition exacte du tracé et des aménagements nécessaires sera déterminée ultérieurement en concertation avec les autorités locales (Seraing, Herstal, Saint-Nicolas et la Ville de Liège) concernant notamment les voiries communales.

4. Le Gouvernement charge l'Opérateur de Transport de Wallonie :

- de mettre fin aux négociations contractuelles avec Tram'Ardent concernant l'avenant « Extensions au Contrat PPP » (pour les commandes nécessaires au projet des extensions : matériel roulant, systèmes, maintenance) ;
- de résilier unilatéralement les marchés publics attribués et en cours d'exécution liés au projet des extensions,
i) en mettant en œuvre tous les mesures nécessaires pour réduire les indemnités le cas échéant dues aux contractants, et
ii) en prenant les dispositions pour finaliser certains travaux entamés ou remettre en état les voiries Nord sur base des marchés en cours ;
- d'interrompre les opérations liées aux expropriations, pour autant qu'elles ne soient pas nécessaires aux travaux d'infrastructures visant à améliorer la vitesse commerciale des bus en lien avec le développement des sites propres qui seront créés.

5. Il s'engage à prendre en charge les indemnités et débours dus par l'Opérateur en suite de la présente décision et d'éventuels recours que celle-ci engendrerait, dans les limites d'une bonne exécution, par l'Opérateur, des obligations et diligences qui en découlent et, notamment, visées au deuxième tiret du point 3 de la présente décision.

6. Le Gouvernement décide d'affecter à l'Opérateur le montant nécessaire aux paiements de l'ensemble des coûts exposés pour l'étude et de l'exécution et l'arrêt du projet des extensions.

Cette décision du 29 août 2024 est attaquée par deux autres recours (A. 243.252/VI-23.175 et A. 243.327/VI-23.185).

Un communiqué de presse est publié au sujet de cette décision du 29 août 2024, sur le site internet de la Région wallonne.

18. Le 29 août 2024, l'OTW informe Mov'Urba qu'en conséquence de la décision du Gouvernement wallon relative aux extensions du réseau du tram, son conseil d'administration se réunira à brève échéance pour adopter une décision actant

la résiliation des deux marchés publics de construction des extensions n° 1 (Herstal) et n° 2 (Jemeppe-sur-Meuse) octroyés à Mov'Urba. L'OTW ordonne, dans l'attente des décisions à intervenir, la suspension de l'exécution des travaux visés par les deux marchés.

19. Le 10 septembre 2024, la requérante adresse un courrier à la Région wallonne pour demander des clarifications sur la décision d'abandon de l'extension du tram de Liège vers Herstal et organiser une rencontre « pour discuter de l'impact de l'arrêt des travaux sur les voiries concernées et des modalités de leur réfection ».

La requérante adresse également, le même jour, un courrier à l'OTW pour réclamer une concertation au sujet de l'arrêt du chantier de l'extension du tram.

20. Le 11 septembre 2024, le conseil d'administration de l'OTW se réunit et décide, en ce qui concerne le marché public de travaux relatif à la construction des infrastructures de l'extension Nord :

› **6) Marché public de travaux relatif à la construction des infrastructures de l'extension nord**

- Acte la volonté de l'OTW (à titre d'orientation de principe) de résilier unilatéralement (prochainement, après la réalisation d'un solde de travaux à identifier) le marché en cours relatif à la construction des infrastructures de l'extension nord, attribué au Groupement GALERE S.R.L.-STADSBADER CONTRACTORS BV (ou Groupement MOV'URBA).
- Mandate l'Administrateur général afin d'identifier sans délai avec Mov'Urba la nature, le prix, les délais de réalisation et les modalités d'exécution des travaux encore à réaliser (moyennant nouvelle décision du Conseil d'administration concernant la mise en œuvre de ces travaux et concernant la résiliation effective du marché public, une fois les travaux réalisés et réceptionnés).

Il s'agit de l'acte attaqué par la requérante dans la présente affaire.

Mov'Urba est informé de cette décision par un courrier du 13 septembre 2024.

21. Le 16 septembre 2024, la Région wallonne notifie à l'OTW sa décision d'arrêter le projet des extensions du tram et de « développer en lieu et place des sites propres prioritaires de 15,5 km ». Elle demande également à l'OTW, en suivi de cette décision, de :

- Mettre fin aux négociations contractuelles avec Tram'Ardent concernant l'Avenant Extensions au Contrat PPP (pour les commandes nécessaires au projet des extensions : matériel roulant, systèmes, maintenance) ;
- Résilier unilatéralement les marchés publics attribués et en cours d'exécution liés au projet des extensions,
  - en mettant en œuvre toutes les mesures nécessaires pour réduire les indemnités le cas échéant dues aux contractants, et
  - en prenant les dispositions pour finaliser certains travaux entamés ou remettre en état les voiries Nord sur base des marchés en cours ;
- Interrompre les opérations liées aux expropriations, pour autant qu'elles ne soient pas nécessaires aux travaux d'infrastructures visant à améliorer la vitesse commerciale des bus en lien avec le développement des sites propres qui seront créés.
- Mettre en place dans les plus brefs délais un groupe de travail avec les autorités locales de Seraing, Herstal, Saint-Nicolas et la Ville de Liège en vue de préciser la définition exacte du tracé et des aménagements, en particulier concernant les voiries communales.

22. Le 19 septembre 2024, l'OTW adresse des courriers à la ville de Seraing, à la ville de Herstal, à la ville de Liège et à la commune de Saint-Nicolas afin de les informer de la décision prise le 29 août 2024 par le Gouvernement wallon. En ce qui concerne le remplacement du projet des extensions du tram par le projet de prioriser les lignes de bus, l'OTW indique mettre en place un comité de concertation avec les autorités locales concernées.

Le même jour, la requérante met l'OTW en demeure de lui communiquer les décisions qu'il a adoptées en raison de la décision du Gouvernement wallon du 29 août 2024 ainsi que le dossier administratif.

Le 25 septembre 2024, une réunion est tenue entre l'OTW et la requérante, au cours de laquelle l'OTW présente des propositions relatives aux aménagements provisoires pour remettre temporairement la zone en état.

23. Le 16 octobre 2024, le conseil d'administration de l'OTW prend les décisions suivantes :

- **Marché public de travaux relatif à la construction des infrastructures de l'extension nord**
  - Valide la liste du solde des travaux à commander sans délai à Mov'Urba ;
  - Mandate l'administrateur général pour passer cette commande auprès de Mov'Urba et dans le cadre des éventuelles discussions subséquentes ;
  - Mandate l'administrateur général concernant la résiliation effective du marché, une fois les travaux réalisés et réceptionnés.
- **Travaux de finitions provisoires**
  - Valide l'orientation de lancer un nouveau marché public pour désigner un entrepreneur chargé de reprendre le barriérage et la signalisation du site à partir du 31/01/2025, ainsi que pour réaliser les travaux de finition provisoires (après accord des instances concernées).

Le même jour, l'OTW notifie à Mov'Urba l'ordre de reprendre l'exécution du marché sur la base d'une liste du solde de travaux à exécuter dans le cadre du marché, avant sa résiliation.

24. Le 17 octobre 2024, la requérante introduit ses deux requêtes uniques à l'encontre de la décision du Gouvernement wallon du 29 août 2024 (A. 243.252/VI-23.175) et du point 6 de la délibération du conseil d'administration de l'OTW du 11 septembre 2024 (A. 243.253/VI-23.176).

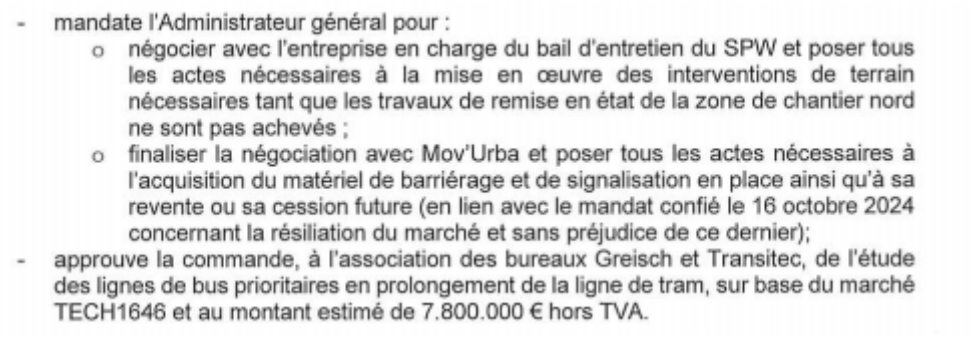
Le 21 octobre 2024, l'OTW communique à la requérante la délibération du 11 septembre 2024.

25. L'OTW indique que l'exécution des travaux par Mov'Urba a repris le 22 octobre 2024 et est toujours en cours au jour du dépôt de la note d'observations le 12 novembre 2024.

26. Le 30 octobre 2024, une réunion se tient entre la requérante et l'OTW, en présence de la Région wallonne, afin de s'accorder sur la « méthodologie de travail qui consistera à avancer sur base d'études et de plans relatifs aux aménagements provisoires à réaliser ».

27. Postérieurement au dépôt du rapport de l'auditeur en charge de l'instruction de l'affaire, l'OTW a déposé de nouvelles pièces, à savoir :

- la décision du conseil d'administration de l'OTW du 11 décembre 2024 qui :



- mandate l'Administrateur général pour :
  - négocier avec l'entreprise en charge du bail d'entretien du SPW et poser tous les actes nécessaires à la mise en œuvre des interventions de terrain nécessaires tant que les travaux de remise en état de la zone de chantier nord ne sont pas achevés ;
  - finaliser la négociation avec Mov'Urba et poser tous les actes nécessaires à l'acquisition du matériel de barriérage et de signalisation en place ainsi qu'à sa revente ou sa cession future (en lien avec le mandat confié le 16 octobre 2024 concernant la résiliation du marché et sans préjudice de ce dernier);
- approuve la commande, à l'association des bureaux Greisch et Transitec, de l'étude des lignes de bus prioritaires en prolongement de la ligne de tram, sur base du marché TECH1646 et au montant estimé de 7.800.000 € hors TVA.

- le courrier du 20 décembre 2024 adressé à Mov'Urba par lequel l'administrateur général de l'OTW notifie « sous couvert du mandat délivré par le conseil d'administration de l'OTW du 11 décembre 2024 » la décision de résilier le marché relatif à la construction des extensions de la ligne de tram de Liège (extension 1 – Herstal) avec effet immédiat ;

- le courriel du 20 janvier 2025 par lequel l'OTW informe la requérante de la résiliation du contrat conclu entre lui et Mov'Urba et du fait qu'il est, depuis lors, devenu responsable de la zone de chantier.

IV. Intervention

Par une requête introduite le 15 novembre 2024, la Région wallonne demande à intervenir dans la procédure en référé.

La Région wallonne invoque l'article 52 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant le Conseil d'État, ainsi que l'article 21*bis*, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour défendre la recevabilité de son intervention. Elle considère disposer de l'intérêt requis étant donné qu'elle a adopté la décision d'arrêter le projet des extensions du tram de Liège et a chargé l'OTW de résilier unilatéralement les marchés publics attribués et en cours d'exécution liés au projet des extensions. Elle considère que l'acte attaqué matérialise sa propre décision d'arrêter le projet des extensions du tram et que son annulation « ne permettrait pas de donner effet à sa décision adoptée en amont », ces décisions s'inscrivant dans le même contexte temporel et factuel.

Suivant l'article 21*bis*, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ceux qui ont un intérêt à la solution de l'affaire peuvent y intervenir. L'article 10, § 2, 3°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, applicable à la présente demande de suspension, prévoit, quant à lui, que la requête en intervention contient un exposé de l'intérêt qu'a le demandeur en intervention à la solution de l'affaire.

Il résulte de ces dispositions que celui qui souhaite intervenir à la cause doit établir qu'il peut retirer un avantage personnel soit de l'annulation de l'acte attaqué, soit du rejet du recours. Le Conseil d'État apprécie cet intérêt, *mutatis mutandis*, de la même manière que l'intérêt au recours. Cet intérêt doit donc être certain, direct et personnel, même lorsqu'il s'agit d'une intervention volontaire. C'est en fonction de l'intérêt invoqué dans la requête en intervention qu'il y a lieu d'apprécier la recevabilité de celle-ci.

En l'espèce, le recours introduit par la requérante critique à titre incident, particulièrement dans le cadre du premier moyen soulevé, la décision prise par le Gouvernement wallon le 29 août 2024 de charger l'OTW de prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la décision d'arrêter le projet des extensions du tram. La Région wallonne a un intérêt suffisant à intervenir dans le cadre de la présente procédure.

Il y a lieu d'accueillir la requête en intervention de la Région wallonne.

V. Quant à la demande de jonction des affaires A. 243.252/VI-23.175 et *A. 243.253/VI-23.176*

L'OTW indique avoir déposé une requête en intervention dans l'affaire A. 243.252/VI-23.175 et demande la jonction des deux affaires vu le contexte dans lequel les décisions attaquées par ces recours ont été adoptées, l'identité de la partie requérante et le lien entre les moyens invoqués. Elle souligne toutefois que la jonction des affaires ne peut avoir pour conséquence que les deux recours n'en forment qu'un seul. À défaut de jonction, elle demande que les affaires soient instruites, appelées à l'audience et prises en délibéré de manière simultanée.

Si plusieurs éléments plaident en faveur d'une jonction des affaires A. 243.252/VI-23.175 et A. 243.253/VI-23.176, il ne paraît cependant pas opportun, à ce stade, de joindre celles-ci. Bien que les parties soient les mêmes dans les deux affaires, que celles-ci s'inscrivent dans un même contexte factuel et que des liens étroits existent entre les moyens soulevés, les actes attaqués sont pris par des autorités différentes et ont des objets différents. De plus, les deux recours posent des questions de recevabilité distinctes.

Par ailleurs,

- la décision du 29 août 2024 du Gouvernement wallon (acte attaqué par le recours enrôlé sous le numéro A. 243.252/VI-23.175) est également attaquée par un autre recours enrôlé sous le numéro A. 243.327/VI-23.185 introduit par la ville de Seraing, où la commune de Saint-Nicolas demande également à intervenir à la procédure (et)

- la délibération du 11 septembre 2024 du conseil d'administration de l'OTW (acte attaqué par le recours enrôlé sous le numéro A. 243.253/VI-23.176) est également attaquée par deux autres recours introduits par la ville de Seraing (A. 243.429/VI-23.192) et par la commune de Saint-Nicolas (A. 243.503/VI-23.202).

Ces autres recours posent des questions similaires en termes de compétence du Conseil d'État et/ou de recevabilité des demandes. Par ailleurs, les moyens soulevés dans les différents recours peuvent se recouper sous certains de leurs aspects. Cependant, joindre l'ensemble des cinq affaires dans un arrêt unique rendrait le propos difficilement compréhensible.

Dans un tel contexte, il est préférable, à ce stade, de ne joindre aucune des cinq affaires précitées. Le traitement concomitant de ces affaires et leur prise en délibéré simultanée permettent de veiller à la cohérence des solutions retenues.

VI. Recevabilité de la demande

VI.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante considère que l'acte attaqué constitue la manifestation unilatérale de volonté d'une autorité administrative destinée à produire des effets juridiques, lesquels se sont réalisés puisque les travaux ont été concrètement suspendus. Elle invoque un arrêt n° 192.414 du 20 avril 2009, en affirmant que la « portée de la décision de l'OTW doit être appréciée au regard de son contenu et de ses effets ».

B. Note d'observations

La partie adverse soutient notamment qu'elle n'a, le 11 septembre 2024, adopté aucune décision de résiliation du marché relatif à l'extension Nord du tram vers Herstal et qu'aucune décision de résiliation n'était encore prise au moment de l'introduction de la présente demande. Elle en déduit que le recours vise une décision inexistante et est donc prématuré.

C. Requête en intervention

La Région wallonne renvoie à la note d'observations déposée par l'OTW.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

Conformément à l'article 17, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, le Conseil d'État peut ordonner la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, § 1er, desdites lois. Sur la base de cette disposition, sont seuls susceptibles d'être annulés les actes juridiques unilatéraux accomplis par les autorités administratives qui sont de nature à faire grief par eux-mêmes. L'acte administratif, dont le Conseil d'État peut connaître, est celui qui modifie l'ordonnancement juridique de manière certaine.

La requérante donne pour objet à son recours la « décision de l'Opérateur de Transport de Wallonie (OTW) concernant la résiliation du marché relatif à l'extension du tram à Herstal apparemment adoptée le 11 septembre 2024 ». Dans l'exposé des faits de la requête, elle identifie plus précisément l'acte attaqué comme étant la décision prise le 11 septembre 2024 par laquelle « l'OTW a acté la volonté de principe de résilier unilatéralement le marché relatif à l'extension du tram à Herstal ».

Ce faisant, la requérante conteste plus particulièrement le premier alinéa du point 6 de la délibération du 11 septembre 2024 du conseil d'administration de l'OTW qui « acte la volonté de l'OTW (à titre d'orientation de principe) de résilier unilatéralement (prochainement, après la réalisation d'un solde de travaux à identifier) le marché en cours relatif à la construction des infrastructures de l'extension Nord, attribué au Groupement Galère SRL – *Stadsbader Contractors* BV (ou Groupement Mov'Urba) ».

La portée du premier alinéa du point 6 précité doit être appréciée au regard du contenu et des effets qu'il produit. Il apparaît de cet alinéa du point 6 que le conseil d'administration de l'OTW entend consigner, à titre d'orientation de principe, sa volonté de résilier le marché en cours, étant entendu qu'une nouvelle décision du conseil d'administration devra être prise concernant « la résiliation effective du marché public, une fois les travaux réalisés et réceptionnés » (*cf.* alinéa 2 du point 6). La note jointe à l'acte attaqué confirme que « la résiliation immédiate du marché n'apparaît pas opportune et devrait être décalée dans le temps afin de permettre l'exécution par Mov'Urba de prestations résiduaires dans le cadre du marché » et que « dès lors que la résiliation du marché public ne peut être actée immédiatement, il convient de l'acter à titre d'orientation et d'habiliter l'administrateur général afin d'identifier avec Mov'Urba la nature, le prix, les délais de réalisation et les modalités d'exécution des travaux encore à réaliser ». À cette fin, l'alinéa 2 du point 6 « mandate l'administrateur général afin d'identifier sans délai avec Mov'Urba la nature, le prix, les délais de résiliation et les modalités d'exécution des travaux encore à réaliser (moyennant nouvelle décision du conseil d'administration concernant la mise en œuvre de ces travaux et concernant la résiliation effective du marché public, une fois les travaux réalisés et réceptionnés) ».

Par décision du 16 octobre 2024, le conseil d'administration de l'OTW a validé la liste du solde des travaux à commander sans délai à Mov'Urba et a mandaté l'administrateur général « concernant la résiliation effective du marché, une fois les travaux réalisés et réceptionnés ». Par un courrier du même jour, le solde des travaux à exécuter, identifiés sur la base du métré propre au marché conclu avec Mov'Urba, a été communiqué à ce dernier pour être exécuté conformément aux conditions du

marché. Ce n'est qu'une fois que ces travaux ont été réalisés et réceptionnés que l'administrateur général a, le 20 décembre 2024, résilié le marché avec effet immédiat.

Le marché n'a pas été résilié, le 11 septembre 2024, par l'acte attaqué. L'orientation de principe que le conseil d'administration de l'OTW indique alors vouloir suivre n'emporte pas d'effets juridiques définitifs ni ne modifie l'ordonnancement juridique. Cet acte n'a, contrairement à ce qu'affirme la requérante, pas entraîné l'arrêt du chantier, puisque l'ordre de suspendre l'exécution des travaux avait déjà été adressé à Mov'Urba le 29 août 2024. L'acte attaqué ne modifie pas non plus la situation juridique du cocontractant qui est, à ce moment, toujours chargé de l'exécution du chantier pour un solde de travaux, repris dans le métré, à identifier et à réaliser conformément aux conditions du marché.

La circonstance, invoquée à l'audience, selon laquelle l'acte attaqué s'inscrirait dans le cadre d'une opération complexe ne rend pas recevable le recours dirigé contre cet acte.

Le premier alinéa du point 6 de la délibération du 11 septembre 2024 du conseil d'administration de l'OTW – objet du présent recours – n'est pas un acte administratif au sens de l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. La demande de suspension est, pour cette raison, irrecevable et doit être rejetée.

VII. Confidentialité

L'OTW dépose de manière confidentielle les pièces A, B, C, D et E. Il dépose aussi des versions caviardées et non confidentielles des pièces A, B et D en pièces 29, 36 et 45 de son dossier administratif. Il indique dans son inventaire, au sujet des pièces 29 et 36, que les éléments confidentiels reprennent des analyses juridiques des conseils de l'OTW quant aux risques juridiques liés à des tiers et que ces informations seraient de nature à porter atteinte au droit à un procès équitable de la partie adverse dans le cadre des litiges en cours ou à naître avec ces tiers et, au sujet de la pièce 45, que les éléments confidentiels portent sur des informations commerciales confidentielles échangées entre l'OTW et des opérateurs économiques dans le cadre de l'attribution ou de l'exécution de marchés publics. Quant aux pièces C et E, l'OTW expose qu'elles contiennent également des informations confidentielles relatives à l'exécution de marchés publics, échangées entre l'OTW et l'adjudicataire, et que leur divulgation serait de nature à porter atteinte aux intérêts de l'OTW dans le cadre de litiges en cours ou à naître avec des tiers.

La Région wallonne demande la confidentialité des pièces 14, 16, 17 et 20

de son dossier. Elle ne dépose toutefois pas ces pièces en annexe de sa requête en intervention.

Ces dépôts et demande n'étant pas contestés, il y a lieu à ce stade de la procédure de maintenir la confidentialité des pièces concernées.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en intervention introduite par la Région wallonne est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les pièces A à E du dossier administratif sont, à ce stade de la procédure, tenues pour confidentielles.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 21 mars 2025, par la VIe chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

David De Roy,	président de chambre,
Florence Piret,	conseillère d'État,
Xavier Close,	conseiller d'État,
Nathalie Roba,	greffière.

La greffière, Le Président,

Nathalie Roba David De Roy

ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.697