

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 262.698 du 21 mars 2025

A. 243.327/VI-23.185

En cause : **la ville de Seraing**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Judith MERODIO et
Nathalie VAN DAMME, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

contre :

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.

Parties requérantes en intervention :

1. la commune de Saint-Nicolas, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Alexandre PIRSON, et Florent LOUIS, avocats,
rue Albert Mockel 43 bte 11
4000 Liège,

**2. la société anonyme de droit public
l'Opérateur de Transport de Wallonie**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bruno LOMBAERT et Nicolas CARIAT, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 octobre 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision du Gouvernement wallon du 29 août 2024 référencée « Point B9. Tram de Liège. État du projet et des extensions (GW XII/2024/29.08/Doc.41/F.D.) » 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 14 novembre 2024, la commune de Saint-Nicolas a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Par une requête introduite le 14 novembre 2024, l'OTW 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 Nathalie Van Damme, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^{es} Sébastien Depré, Maxime Chomé et Anne-Charlotte Ekwalla Timsonet, avocats, comparaisant pour la partie adverse, M^e Alexandre Pirson, avocat, comparaisant pour la première partie requérante en intervention et M^{es} Bruno Lombaert et Nicolas Cariat, avocats, comparaisant pour la seconde 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'Ardenne 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 le présent recours ainsi que par un autre recours (A. 243.252/VI-23.175).

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 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 Sud :

5) Marché public de travaux relatif à la construction des infrastructures de l'extension sud

- Décide de résilier unilatéralement le marché CSC n° DG/TECH/2022-27 (« Construction des extensions de la ligne de tram de Liège – Extension 2 – CSC n° DG/TECH/2022-27 »), avec effet immédiat.
- Charge l'Administrateur général de l'exécution de cette décision, de sa notification à Mov'Urba et de représenter l'OTW dans le cadre des éventuelles discussions subséquentes.

Il s'agit de l'acte attaqué par la requérante dans le recours enrôlé sous le numéro de rôle 243.429/VI-23.192 et par la commune de Saint-Nicolas dans le recours enrôlé sous le numéro de rôle 243.503/VI-23.202.

Le 13 septembre 2024, l'OTW notifie à Mov'Urba « la résiliation du marché sous rubrique, sur pied de l'article 1794 de l'ancien Code civil ». Il l'invite à lui adresser « les décomptes des montants visés conformément » à cette disposition.

20. 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.

21. 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.

22. Les 4, 11 et 22 octobre 2024, la requérante adresse à la Région wallonne et à l'OTW des courriers sollicitant l'accès à certains documents administratifs.

L'OTW fait suite à cette demande en communiquant, par un courrier du 28 octobre 2024, plusieurs documents.

IV. Intervention

Quant à la requête en intervention introduite par l'OTW

Par une requête introduite le 14 novembre 2024, l'OTW demande à intervenir dans la procédure en référé.

L'OTW justifie son intérêt à intervenir dans la présente affaire au regard de deux motifs. Premièrement, il relève que le recours est dirigé à l'encontre de la décision du Gouvernement wallon de le charger de prendre les mesures nécessaires visées au point 4 de la décision du 29 août 2024, de sorte qu'il a intérêt, selon à lui, à ce que la légalité de cette décision soit confirmée. Deuxièmement, il souligne qu'il a été chargé de mettre en œuvre le projet des extensions du tram et est désormais chargé de réaliser le projet de lignes de bus prioritaires et qu'il a pris plusieurs décisions visant à concrétiser la décision du Gouvernement wallon de renoncer au projet des extensions du tram. Il expose que « [c]ela entraîne une charge de travail substantielle dans le chef de l'OTW et la mobilisation de moyens humains importants » et que « [t]oute décision du Conseil d'État qui aurait pour effet (directement ou indirectement) de suspendre ou d'annuler les actes attaqués, aurait nécessairement pour effet d'entraîner des désagréments opérationnels importants pour l'OTW ».

Suivant l'article 21bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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^o, 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.

Il ressort des pièces du dossier que l'OTW a été chargé de mettre en œuvre d'abord le projet des extensions du tram de Liège puis l'abandon de ce projet et son remplacement par un projet d'aménagement de lignes de bus prioritaires. L'OTW est donc directement concerné par le recours introduit contre la décision du Gouvernement wallon du 29 août 2024 d'arrêter le projet des extensions du tram et de le remplacer par des lignes de bus prioritaires. L'une de ces mesures d'exécution, prise par l'OTW, est, du reste, attaquée par la requérante dans le recours enrôlé sous le numéro de rôle A. 243.429/VI-23.192.

L'OTW a un intérêt suffisant à intervenir dans le cadre de la présente procédure.

Il y a lieu d'accueillir la requête en intervention de l'OTW.

Quant à la requête en intervention introduite par la commune de Saint-Nicolas

Par une requête introduite le 14 novembre 2024, la commune de Saint-Nicolas demande à intervenir dans la procédure en référé.

La commune de Saint-Nicolas justifie son intérêt à intervenir dans la présente procédure au regard du projet d'extension Sud de la ligne du tram de Liège (vers Seraing) qui devait parcourir le territoire de la commune sur une distance de 1,1 kilomètre et impliquait l'installation d'une station multimodale à Tilleur. Elle fait valoir que le projet d'extension du tram a un impact conséquent sur l'aménagement de son territoire, l'environnement et la mobilité, ainsi que sur l'exercice des différentes compétences communales dans ces domaines. Elle invoque également son projet de plan communal de mobilité (PCM) en cours d'instruction et l'impact sur celui-ci du projet d'extension de tram et de la décision soudaine d'y mettre fin.

La commune de Saint-Nicolas est une commune dont le territoire est traversé par la « ligne longue » du tram de Liège, conformément au projet d'extension

Sud (vers Seraing). La commune de Saint-Nicolas est, du reste, expressément visée par l'OTW comme une des autorités locales concernées par le projet d'aménagement de lignes de bus prioritaires (en remplacement du projet abandonné des extensions du tram) et invitée, en cette qualité, à une concertation.

La décision d'arrêter le projet d'extension Sud du tram et de le remplacer par des lignes de bus prioritaires a une incidence directe sur la mobilité et l'aménagement du territoire de la commune de Saint-Nicolas, lesquels relèvent de l'intérêt communal.

La commune de Saint-Nicolas 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 commune de Saint-Nicolas.

V. Quant à la demande de jonction des affaires A. 243.327/VI-23.185 et A. 243.429/VI-23.192

La requérante indique, dans sa requête, avoir introduit un recours, en parallèle, contre la décision de l'OTW du 11 septembre 2024 de résilier le marché « CSC n° DG-TECH-2022-27-Construction des extensions de la ligne du tram de Liège – Extension 2 – Jemeppe-su-Meuse » (A. 243.429/VI-23.192). Elle fait valoir que les deux recours sont connexes « dans la mesure où l'annulation de l'un des actes attaqués (décision du Gouvernement) a des effets sur l'autre (décision de l'OTW) ».

La Région wallonne invoque l'existence d'un « lien de connexité évident » entre le présent recours et le recours introduit par la requérante contre la délibération du 11 septembre 2024 de l'OTW (A. 243.429/VI-23.192). Elle demande que les deux affaires soient jointes vu l'identité de contexte factuel et temporel dans lequel les décisions attaquées dans ces recours ont été adoptées. Elle expose que la délibération de l'OTW « constitue le suivi » de la décision du Gouvernement wallon et qu'elles sont intimement liées.

Si plusieurs éléments plaident en faveur d'une jonction des affaires A. 243.327/VI-23.185 et A. 243.429/VI-23.192, 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 et seul le recours enrôlé sous le numéro de rôle

A. 243.429/VI-23.192 impose de s'interroger sur la compétence du Conseil d'État à connaître de la légalité de l'acte attaqué.

Par ailleurs,

- la décision du 29 août 2024 du Gouvernement wallon (acte attaqué par le recours enrôlé sous le numéro A. 243.327/VI-23.185) est également attaquée par un autre recours enrôlé sous le numéro A. 243.252/VI-23.175 introduit par la ville de Herstal, 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. 243.429/VI-23.192) est également attaquée par deux autres recours introduits respectivement par la ville de Herstal (A. 243.253/VI-23.176) 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 estime que le recours est recevable *ratione materiae*, car l'acte attaqué a pour effet direct la suppression de la ligne de tram entre Sclessin et Jemeppe (gare routière), sur le territoire de la ville de Seraing, et son remplacement par des lignes de bus. Selon elle, l'effet juridique immédiat est confirmé :

- par l'acte attaqué lui-même qui assume modifier l'ordonnancement juridique et charge l'OTW d'opérationnaliser l'arrêt du projet des extensions ;

- par le courrier du 19 septembre 2024 adressé par l'OTW à la bourgmestre de ville de Seraing qui acte le remplacement du tram par des lignes de bus et invite la ville à une concertation quant à la « définition exacte du tracé et des aménagements nécessaires à la priorisation des lignes de bus », ce courrier opérationnalisant l'acte attaqué ;
- par les courriers du 13 septembre 2024 adressés par l'OTW à Mov'Urba relatifs à la résiliation unilatérale des différents marchés passés avec ce dernier.

La requérante ajoute que l'acte attaqué modifie également l'ordonnancement juridique en ce qu'il constitue une modification du contrat de gestion de l'OTW qui, dans la mesure où il impose des obligations ou interdictions, contient des dispositions de nature réglementaire.

B. Note d'observations

La partie adverse considère que l'acte attaqué contient deux aspects. Elle estime que le recours est recevable en ce qu'il vise le premier aspect de cet acte, à savoir la décision relative à l'arrêt du projet des extensions du tram et au développement de lignes de bus prioritaires à la place du projet initial. En revanche, elle fait valoir que le recours n'est pas recevable en ce qu'il vise le second aspect de l'acte attaqué qui « charge » l'OTW de prendre les mesures nécessaires pour implémenter la décision d'arrêter le projet des extensions du tram, notamment de résilier les marchés publics en cours d'exécution. Selon elle, le Gouvernement wallon n'adresse aucune injonction à l'OTW ; il le « charge » ou lui « demande » de prendre des mesures. Or, une telle demande ne constitue pas un acte administratif unilatéral contraignant, de sorte que le recours est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre cette demande.

Elle ajoute que, contrairement à l'analyse développée par la requérante, l'acte attaqué ne constitue pas une modification du contrat de gestion conclu avec l'OTW et que le recours est sans objet en ce qu'il vise une modification du contrat de gestion.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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, § 1^{er}, 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.

L'acte attaqué dans le cadre du présent recours est la décision du Gouvernement wallon prise le 29 août 2024, laquelle comporte huit points.

Dans la présentation de l'objet de son recours, lequel a été introduit avant que la requérante ne dispose de l'*instrumentum* de l'acte attaqué, la requérante vise le « point B9. Tram de Liège. État du projet et des extensions (GW XII/2024/29.08/Doc.41/F.D) », en particulier les aspects suivants de cette décision : « arrêter le projet des extensions du tram sur les 5,8 km ; développer des lignes de bus prioritaires [...] ; charger l'OTW [...] d'opérationnaliser l'arrêt du projet des extensions [...] ».

Ce faisant, la requérante conteste particulièrement les points 2 et 4 de la décision prise le 29 août 2024, qui se lisent comme il suit :

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.

4. Le Gouvernement charge l'Opérateur de Transport de Wallonie :
 - de mettre fin aux négociations contractuelles avec Tram'Ardenne 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.

Selon la partie adverse, il convient de différencier deux objets au sein de l'acte attaqué et distinguer la recevabilité du présent recours en fonction de chacun de ces objets. Elle fait valoir que le recours n'est pas recevable en tant qu'il est dirigé contre le second aspect de l'acte attaqué, soit le point 4 de la décision du 29 août 2024, car elle n'aurait adressé aucune injonction à l'OTW, mais lui aurait seulement « demandé » de prendre des mesures, ce qui ne constitue pas un acte administratif unilatéral contraignant.

La portée du point 4 de la décision du 29 août 2024 doit être appréciée au regard de son contenu et des effets qu'il produit. Il apparaît de ce point 4, rédigé en des termes impératifs, que le Gouvernement wallon entend imposer à l'OTW de prendre trois types de mesures spécifiques pour mettre en œuvre la décision d'arrêt du projet des extensions du tram. Ce faisant, le Gouvernement wallon adresse bien une injonction à l'OTW, laquelle a produit ses effets, puisque ce dernier a adopté les mesures que le Gouvernement l'a chargé de prendre. Contrairement à ce qu'a déclaré l'OTW à l'audience, le Gouvernement paraît bien disposer du pouvoir d'imposer sa volonté à cet opérateur. Ainsi que le relève l'OTW dans sa requête, il est une société publique qui est fortement contrôlée par la Région wallonne :

- « o L'OTW est une personne morale de droit public créée par décret (art. 1^{er}, § 1^{er}, al. 1^{er} et 2, du décret du 21 décembre 1989 [relatif au service public de transport public de personnes en Région wallonne] / art. 1^{er} des Statuts).
- o L'OTW est chargé d'exécuter toute mission d'intérêt général que lui confie le Gouvernement (art. 2, al. 2, 12^o, du décret / art. 2.3.12 des Statuts).
- o L'OTW ne peut être dissout que par décret (art. 3 du décret / art. 4.2 des Statuts).
- o Seuls la Région wallonne, les anciens actionnaires de la Société nationale des Chemins de Fers Vicinaux dépendant de la Région wallonne et les personnes morales de droit public agréées par le Gouvernement peuvent être actionnaires de l'OTW (art. 4, §§ 1^{er} et 4, du décret / art. 6 et 7 des Statuts).
- o Toute cession d'actions est subordonnée à l'accord du Gouvernement (art. 8 des Statuts).
- o L'OTW ne peut contracter ou émettre des emprunts que moyennant l'accord du Gouvernement (art. 14 du décret / art. 9 des Statuts).
- o La gestion journalière de l'OTW est confiée à un administrateur général et à un administrateur général adjoint, nommés par le Gouvernement (art. 5, § 1^{er}, du décret / art. 10.2 des Statuts).
- o Le Gouvernement nomme la totalité des membres du conseil d'administration (art. 5, § 2, du décret / art. 11.1 des Statuts).
- o Le Gouvernement nomme les membres du comité de direction (art. 5^{quater} du décret / art. 28 des Statuts).
- o Les statuts de l'OTW et leur modification sont approuvés par le Gouvernement (art. 6 du Décret).
- o Les prises de participation par l'OTW dans d'autres personnes morales nécessitent l'accord du Gouvernement (art. 9, al. 1^{er}, du Décret).
- o L'OTW est soumis au pouvoir de contrôle du Gouvernement par l'intervention de deux commissaires de gouvernement, qui peuvent notamment introduire un recours suspensif contre toute décision qu'ils estiment contraire à la législation, aux statuts, au contrat de service public ou à l'intérêt général (art. 10 du décret / art. 42 des Statuts).
- o Le contrôle de la situation financière et des comptes de l'OTW est confié à un

collège de trois commissaires aux comptes désignés par le Gouvernement (art. 11 du décret / art. 41.1. des Statuts).

o Le Gouvernement approuve le budget de l'OTW, qui est considéré comme "unité d'administration publique de type 3" au sens du décret du 15 décembre 2011 (organismes subissant une influence déterminante de la Région) (art. 12 du décret).

o Le Gouvernement approuve les comptes annuels (art. 15, al. 2, du décret / art. 38 des Statuts).

o L'OTW présente des situations périodiques au ministre wallon des Transports et présente un rapport annuel au Gouvernement (art. 16 du décret).

o Les missions de l'OTW sont régies de manière détaillée par un contrat de service public pluriannuel conclu avec le Gouvernement (art. 32 et suivants du décret) ».

Il ressort, du reste, de l'exposé des faits que le projet des extensions du tram est, depuis le début, piloté par le Gouvernement wallon qui a décidé de lancer le projet en 2021, a validé ou confirmé les différentes commandes qui y sont liées, a octroyé des subventions pour sa mise en œuvre, a décidé de suspendre l'exécution du projet en octobre 2023, puis a confirmé la reprise de ce dernier et le redémarrage des travaux au début de l'année 2024, a finalement décidé de l'arrêt du projet en août 2024 et a « chargé » l'OTW d'adopter trois types de mesures spécifiques pour mettre en œuvre cette décision.

L'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse ne peut être retenue.

Il n'est, à ce stade, pas nécessaire de vérifier si l'acte attaqué constitue, en outre, une modification du contrat de gestion de l'OTW. Cette question est soulevée dans le deuxième moyen de la requête et sera, le cas échéant, examinée à cette occasion.

VII. 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, tel qu'applicable à la présente affaire, 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.

VIII. L'urgence

VIII.1. Thèse de la requérante

La requérante invoque plusieurs inconvénients qu'elle estime être suffisamment graves pour justifier l'urgence à statuer. Elle fait valoir que sa politique

d'aménagement du territoire est à ce point malmenée qu'on ne peut attendre que les effets de l'acte se produisent dans l'attente de l'issue de la procédure au fond.

Elle invoque, premièrement, une atteinte à sa politique de mobilité.

Elle explique qu'elle a attribué, en décembre 2023, un marché visant à modifier son plan communal de mobilité (PCM) et que les études sont en cours (la phase de diagnostic se clôturant). Elle affirme que la poursuite de ces travaux de modification est « très compliquée, voire impossible » du fait de l'acte attaqué. Elle expose que le plan urbain de mobilité (PUM) de l'agglomération de Liège donne une place centrale au tram et à ses extensions et que l'acte attaqué déstructure fondamentalement le PUM alors que le PCM doit, en vertu de l'article 12, § 2, du décret du 1^{er} avril 2004 relatif à la mobilité durable et à l'accessibilité, s'inscrire dans la continuité des objectifs du PUM. Selon elle, « que l'on considère que l'acte attaqué modifie le PUM (1^{er} moyen) ou non (3^e moyen), de son fait, la ville de Seraing se retrouve dans l'impossibilité d'établir un PCM rationnel et cohérent, forcée soit de mettre en œuvre un PUM déstructuré par l'acte attaqué, soit de respecter un PUM construit sur des extensions du tram qui ne seront pas réalisées ».

Elle ajoute qu'il lui est impossible de déterminer l'ensemble de sa politique de mobilité, en renvoyant, à ce sujet, à une note du bureau d'étude Pluris, qui est l'auteur de projet de la révision du PCM et qui indique ce qui suit :

« Actuellement, l'actualisation du PCM de Seraing est en fin de phase 1 et va très prochainement basculer dans la phase 2 permettant de déterminer les objectifs futurs en matière de mobilité.
Or, les nombreuses incertitudes liées à l'alternative de l'extension du tram (en termes de tracé, de vitesse commerciale effective, de degré de requalification de l'espace public, de type d'arrêt, etc.) ne permettront pas l'élaboration des phases 2 et 3 du PCM puisque c'est l'entière du système de mobilité et du schéma intermodal de la ville qui est en lien avec cette alternative d'extension.
Cette annulation est *de facto* une réelle menace pour la réalisation du PCM ».

Elle invoque, deuxièmement, une atteinte à sa politique de développement territorial.

Elle explique qu'elle a attribué, en octobre 2023, un marché visant à élaborer un schéma de développement communal (SDC). Soulignant que la mobilité occupe une place importante dans le SDC, comme le précise le *vade-mecum* établi par la partie adverse, elle fait valoir que l'acte attaqué entrave significativement la possibilité d'établir son SDC. Elle relève qu'à défaut d'avoir adopté ce SDC pour le 1^{er} août 2030, elle se verra appliquer les centralités et mesures du schéma de développement territorial (SDT), ce qui portera atteinte à son autonomie communale, alors qu'un délai de six ans pour établir un SDC est bref vu la durée moyenne

d'élaboration de ce document. Elle reproduit une analyse du bureau d'étude Pluris qui indique ce qui suit :

« L'élaboration du PCM est conjuguée à l'élaboration d'un schéma de développement communal (SDC).
Le schéma de développement communal (SDC) est un outil qui définit une stratégie de développement territorial pour l'ensemble du territoire communal. L'élaboration d'un SDC donne notamment l'opportunité aux autorités communales d'adapter les dispositions du SDT relatives aux centralités aux réalités de leur territoire.
D'une manière générale, le SDC permet aux autorités communales de définir une stratégie territoriale en termes de mobilité, protection des paysages, développement d'une infrastructure verte, etc.
Le SDC se base donc notamment sur la mobilité et l'accessibilité de son territoire afin de définir son développement territorial. En effet, l'application de la vision FAST et du principe STOP [est] la pierre angulaire permettant d'intégrer les concepts de centralités et [permet] d'identifier les espaces à développer au sein du territoire communal.
Dès lors, alors que l'élaboration [du] SDC de Seraing arrive également en fin de phase d'analyse contextuelle et basculera très prochainement dans l'élaboration de la stratégie territoriale, les nombreuses incertitudes liées à l'alternative de l'extension du tram ne permettent pas d'identifier clairement l'accessibilité des différentes parties du territoire.
Cette annulation d'extension est *de facto* une réelle menace pour la réalisation du SDC ».

Elle ajoute que l'impossibilité d'élaborer un SDC complique aussi la délivrance des autorisations, à défaut de balises.

Elle invoque, troisièmement, une atteinte au redéploiement économique de la ville de Seraing.

Elle expose que l'acte attaqué met en péril ce redéploiement en portant atteinte à plusieurs projets qu'elle énumère. Elle reproduit aussi une carte, extraite de la note du bureau d'étude Pluris, qui fait apparaître que ces projets se trouvent dans les zones où la perte d'accessibilité du fait de l'abandon du tram est la plus importante.

Elle invoque, quatrièmement, une atteinte aux investissements publics déjà consentis par la ville pour accueillir l'arrivée du tram.

Elle affirme que l'acte attaqué réduit à néant ces différents investissements, en soulignant leur importance et en faisant valoir que « ces investissements en temps, en argent et en personnel » sont perdus si l'acte attaqué n'est pas suspendu. Elle déplore l'absence de toute considération pour son territoire dont fait preuve l'acte attaqué.

Elle précise enfin que les différents inconvénients précités sont immédiatement ressentis, mais que la suspension de l'acte attaqué pourra conduire la

partie adverse à reconsidérer sa position et à décider de réaliser à nouveau les extensions.

VIII.2. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'applicable à la présente affaire, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. L'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, applicable à la présente affaire, dispose que la demande de suspension contient un exposé des faits qui, selon la partie requérante, justifient l'urgence de la suspension demandée.

La condition de l'urgence présente deux aspects : une immédiateté suffisante et une gravité suffisante. 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. Elle ne peut être reconnue que lorsque la partie requérante établit que la mise en œuvre immédiate de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire dans l'attente de l'issue de la procédure au fond. La loi n'exige pas l'irréversibilité de l'atteinte, mais permet que la suspension évite de sérieuses difficultés de rétablissement de la situation antérieure au cas où l'acte administratif est annulé après sa mise en œuvre.

La condition de l'existence d'une immédiateté suffisante est satisfaite lorsque l'acte administratif est mis en œuvre avant qu'un arrêt d'annulation ne soit rendu et que le préjudice qui en résulte pour la partie requérante est immédiat. Inversement, il n'y a plus lieu de statuer en urgence lorsque les inconvénients vantés par la partie requérante sont consommés, de sorte que la suspension de l'exécution de l'acte administratif ne permettrait plus de prévenir leur matérialisation. Il s'agit là d'éléments objectifs.

La preuve d'inconvénients suffisamment graves doit être apportée par la partie requérante, conformément à ce que prévoit l'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 précité. Il lui revient ainsi d'identifier *ab initio* et *in concreto* dans sa requête, pièces à l'appui le cas échéant, les circonstances qui justifient concrètement l'urgence, le Conseil d'État ne pouvant avoir égard à des éléments produits après le dépôt de la demande de suspension. Cette 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, mais doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner. Cet exposé ne se confond pas avec celui des moyens, l'urgence étant une condition distincte. Enfin, seuls les éléments emportant des conséquences d'une gravité suffisante sur la situation personnelle de la partie requérante sont susceptibles d'être pris en compte.

La requérante invoque quatre types de préjudices pour démontrer l'urgence à statuer et obtenir la suspension de l'exécution de l'acte administratif attaqué.

Préalablement à l'examen de ceux-ci, il y a lieu de rappeler que les travaux de construction de l'extension Sud du tram, qui ont fait l'objet d'un marché public attribué à Mov'urba le 10 avril 2024, n'avaient, avant l'adoption de l'acte attaqué, pas encore commencé sur le territoire de la ville de Seraing.

La requérante invoque, premièrement, une atteinte à la politique de mobilité de la ville de Seraing.

Elle affirme tout d'abord qu'elle est dans l'impossibilité de modifier son PCM qui doit s'inscrire « dans la continuité des objectifs du plan urbain de mobilité [PUM] » dès lors que l'acte attaqué « déstructure fondamentalement le PUM ».

Le PUM a été adopté par le Gouvernement wallon le 16 mai 2019, soit avant que soit relancé le projet des extensions du tram de Liège vers la ville de Seraing dans le cadre du plan de relance européen post-Covid. Ceci étant, le PUM – qui est un document d'orientation générale de valeur indicative – mentionne, parmi les objectifs à atteindre, le développement du tram « dans son tracé complet ». Les deux extensions Nord et Sud respectivement vers Herstal et vers le pôle d'échange du Pont-de-Seraing (Jemeppe – gare routière) sont jugées « indispensables ». Toutefois, le PUM prévoit de temporiser leur mise en œuvre en identifiant plusieurs étapes. Ainsi, il est prévu qu'à l'horizon 2024, « les premières améliorations planifiées sur les 10 autres axes métropolitains de niveau Chronobus seront effectives, grâce notamment aux travaux suivants : - L2 et L3 [lignes de bus roulant actuellement sur le tracé de l'extension du tram] : pour améliorer le tronc commun entre le Pont-de-Seraing et le Standard [Sclessin] [...] » et que « pour atteindre les objectifs ambitieux que la Wallonie s'est fixés dans sa vision FAST 2030, soit d'augmenter de + 150 % la part des Tec [tram et bus] en voyageurs x kilomètres, il est prévu d'adopter un scénario plus ambitieux [en] : [...] aménageant à très court terme un itinéraire en site propre pour les L2 et L3 sur le futur tracé du tram » tout en précisant qu'« il ne peut s'agir

que d'une mesure provisoire, le prolongement du tram étant indispensable pour relier le pôle d'échange multimodal du Pont-de-Seraing sans double correspondance ».

Il suit de ce qui précède que le PUM prévoit lui-même, lors d'une étape transitoire (pour l'horizon 2030), le renforcement des lignes de bus 2 et 3 sur le tracé de l'extension du tram entre le Pont-de-Seraing et Sclessin (terminus de la ligne courte du tram). La requérante ne peut dès lors être suivie lorsqu'elle affirme qu'il lui serait actuellement impossible d'adopter un PCM parce qu'il mettrait en œuvre un PUM déstructuré par l'acte attaqué. Ce dernier prévoit l'aménagement de lignes de bus prioritaires, notamment sur le tracé d'extension du tram, ce qui est conforme à la solution prévue, à titre transitoire, par le PUM. Le préjudice vanté ne présente pas d'immédiateté suffisante, qui puisse justifier l'urgence de la demande de suspension.

La requérante soutient ensuite qu'elle ne peut adopter son PCM compte tenu des « nombreuses incertitudes liées à l'alternative de l'extension du tram ».

Or, d'une part, la requérante ne démontre pas l'urgence à modifier son PCM au point qu'elle ne puisse attendre l'issue de la procédure au fond.

D'autre part, les incertitudes invoquées ne sont pas liées à l'abandon du projet d'extension du tram. Sur le territoire de la ville de Seraing, le tracé du tram s'étend sur moins de 1 kilomètre sur les rues Gosson et sous les Vignes jusqu'au Pont-de-Seraing (rive gauche). Des Chronobus (lignes 2 et 3) roulent déjà sur ce tronçon jusqu'au stade du Standard (Sclessin). La vitesse commerciale de ces bus peut être facilement calculée entre le Pont-de-Seraing et le Standard (au mois d'octobre 2024, le bureau d'étude Pluris indiquait pouvoir prendre en compte pour le tronçon Standard-Jemeppe/gare routière une fréquence se rapprochant de celle d'un *busway*) et le nombre d'arrêts sur ce tronçon – d'une distance inférieure à 1 kilomètre sur le territoire de la ville de Seraing – est forcément réduit et déjà connu. L'acte attaqué prévoit cependant d'aménager des lignes de bus prioritaires au-delà du Pont-de-Seraing (rive gauche de la Meuse) jusque le haut de Seraing (« Beauséjour ») (rive droite de la Meuse) sur une distance supplémentaire de 6,5 km. Les incertitudes évoquées par la requérante sont exclusivement liées à ce dernier tronçon, parce qu'il implique l'aménagement de nouvelles lignes de bus prioritaires.

Les incertitudes – qui ne sont pas liées à l'abandon du projet d'extension du tram (lequel ne présente pas d'incertitude), mais à l'aménagement de nouvelles lignes de bus prioritaires au-delà du terminus prévu pour le tram (Pont-de-Seraing) – ne constituent pas un inconvénient d'une gravité suffisante que pour justifier l'urgence de la demande de suspension. Envisagées à elles seules – abstraction faite de l'arrêt du projet d'extension du tram –, ces nouvelles lignes de bus prioritaires ne

peuvent être considérées comme un inconvénient pour la ville de Seraing puisqu'elles peuvent constituer de nouveaux modes structurants (non polluants) de déplacements et d'accessibilité aux lieux de vie et d'activités sur le territoire de la commune. La requérante doit pouvoir supporter ces incertitudes d'autant plus que, comme l'indique la requérante elle-même, le PCM se trouve dans sa première phase d'élaboration (stade du diagnostic) et que les autorités de la ville sont invitées par l'OTW à une concertation relative au projet d'aménagement de nouvelles lignes de bus prioritaires sur le territoire de la ville de Seraing. La requérante est donc en mesure d'orienter, dans les mois à venir, notamment les tracés à privilégier, les aménagements urbains à réaliser, le nombre et la localisation des arrêts (abris-bus) à prévoir, en fonction de la politique de mobilité qu'elle souhaite mettre en œuvre sur son territoire.

La requérante invoque, deuxièmement, une atteinte à la politique de développement territorial de la ville de Seraing.

La requérante affirme tout d'abord que l'acte attaqué entrave significativement la possibilité d'adopter un SDC vu l'impossibilité de déterminer sa politique de mobilité. Elle souligne qu'à défaut d'adopter un SDC pour le 1^{er} août 2030, elle verra appliquer, sur son territoire, les centralités et mesures du SDT, ce qui porterait atteinte à son autonomie communale.

Or, d'une part, comme il vient d'être précisé, les « incertitudes » invoquées par la requérante sont uniquement liées à l'aménagement de nouvelles lignes de bus prioritaires au-delà du terminus du tram (Pont-de-Seraing). Pour les raisons qui ont déjà été exposées, sur le tracé du tram, entre le stade du Standard (Sclessin) et le Pont-de-Seraing, il n'y a pas d'incertitude quant à l'alternative qui est proposée ni quant à l'accessibilité de cette partie du territoire. La requérante a pu confirmer cet élément de fait à l'audience : pour illustrer les incertitudes auxquelles son bureau d'étude est confronté, elle s'est limitée à identifier, sur le plan de la ville, différentes centralités possibles (sur la rive droite de la Meuse) en fonction du tracé des nouvelles lignes de bus prioritaires. Or, à nouveau, ce type d'incertitudes – lié à l'aménagement de nouvelles lignes de bus prioritaires que l'acte attaqué prévoit de financer sur le territoire de la ville – ne constitue pas un inconvénient d'une gravité suffisante pour justifier l'urgence de la demande de suspension. C'est d'autant plus le cas que, comme pour le PCM, le SDC se trouve dans sa première phase d'élaboration (stade de l'analyse contextuelle) et que les autorités de la ville sont invitées par l'OTW à se concerter sur le projet d'aménagement de nouvelles lignes de bus prioritaires. La requérante est donc en mesure d'orienter, dans les mois à venir, les tracés à privilégier et les aménagements urbains à réaliser en fonction de la politique de développement territorial qu'elle souhaite mettre en œuvre sur son territoire, en particulier pour déterminer les

centralités à privilégier et leur assurer une accessibilité suffisante.

D'autre part, quant à l'urgence à adopter un SDC, s'il est exact que les indications du SDT – en ce compris celles qui concernent les « centralités et mesures guidant l'urbanisation dans et en dehors de ces centralités » visées à l'article D.II.2, § 4, 3°, du Code du Développement territorial (CoDT), tel que modifié par l'article 16 du décret du 13 décembre 2023 modifiant le Code du Développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales –, entreront en vigueur le 1^{er} août 2030, il faut relever les éléments suivants :

- premièrement, la requérante n'établit pas qu'elle ne serait pas en mesure d'élaborer un SDC avant la date du 1^{er} août 2030 ; elle se limite à affirmer qu'un « délai de six ans est bref », énonce des considérations générales sur « la durée moyenne d'élaboration de ces documents » et cite, à l'audience, un extrait des travaux préparatoires (n° 1479/1, p. 17), sans toutefois fournir l'estimation d'un délai plus précis pour élaborer son SDC, alors qu'il ressort de la pièce X.5 de son dossier relative au planning d'élaboration de ce plan que le bureau d'étude désigné disposera, pour réaliser les prestations qui lui incombent concernant l'élaboration du SDC, d'un délai total de 270 jours (ou 72 semaines) ;
- deuxièmement, si la requérante craint qu'en raison de l'acte attaqué, elle ne soit pas en mesure d'élaborer un SDC dans le délai imparti et qu'elle verra, à partir du 1^{er} août 2030, appliquer sur son territoire les centralités et mesures du SDT, elle ne développe pas, dans sa requête, en quoi cette application constituerait, dans son chef, un inconvénient suffisamment grave pour justifier l'urgence de la demande de suspension ; elle ne démontre, en effet, pas concrètement que les dispositions du SDT, à ce sujet, sont inappropriées au regard de son territoire et des centralités présentes sur celui-ci ;
- troisièmement, l'inconvénient éventuel lié à l'application hypothétique des indications du SDT ne serait, le cas échéant, que provisoire, dès lors qu'en vertu de l'article D.II.16, § 2, 3°, du CoDT, tel que modifié par l'article 29 du décret du 13 décembre 2023 précité, dès l'adoption du SDC, les centralités et mesures qu'il prévoit se substitueront à celles du SDT ; en toute hypothèse, il n'est pas démontré que l'atteinte alléguée à l'autonomie communale de la requérante serait suffisamment grave que pour justifier l'urgence de la demande de suspension.

La requérante soutient encore que l'impossibilité d'élaborer un SDC « complique la délivrance des autorisations puisqu'elle la prive des balises que fixe un tel schéma ».

Comme il a déjà été relevé, la ville de Seraing peut, parallèlement aux concertations menées avec l'OTW, élaborer sa politique de développement territorial. En toute hypothèse, la difficulté vantée existait déjà avant l'adoption de l'acte attaqué, la requérante ne disposant encore d'aucun SDC ni d'une politique locale établie en matière de développement territorial communal. L'éventuel retard dans l'élaboration du SDC et l'impact hypothétique de ce retard sur la délivrance des autorisations ne constituent pas un préjudice suffisamment immédiat pour justifier l'urgence à statuer.

Enfin, l'enseignement de l'arrêt n° 232.737 du 28 octobre 2015 (ECLI:BE:RVSCE:2015:ARR.232.737) cité par la requérante à l'audience n'est pas transposable à la présente espèce. Il ordonne la suspension de l'exécution d'un permis d'urbanisme portant sur la transformation d'une habitation en deux appartements et la construction d'une annexe latérale de même gabarit que le bâtiment principal. Pour justifier l'urgence de la demande de suspension, cet arrêt se fonde notamment sur la considération qu'« il est vraisemblable qu'au moment où un arrêt statuant sur le recours en annulation pourra être prononcé dans cette affaire, compte tenu des délais normaux de mise en état et de traitement de tels recours, des travaux seront soit achevés, soit dans un état d'avancement rendant peu probable et, à tout le moins, aléatoire, une démolition à la suite d'un arrêt d'annulation et un retour au *statu quo ante* ». En l'espèce, les parties ne démontrent pas qu'à la suite d'un arrêt d'annulation, le projet d'extension Sud du tram ne pourrait pas être réalisé ; au vu des pièces du dossier, un retour au *statu quo ante* n'est pas invraisemblable, nonobstant le fait qu'il impliquerait, comme le souligne l'OTW, le lancement de nouvelles procédures d'attribution de marchés publics.

La requérante invoque, troisièmement, une atteinte au « redéploiement économique de la ville de Seraing », en particulier une atteinte à plusieurs « projets d'envergure de nature à modifier significativement son image urbaine ».

La requérante fait état de plusieurs projets d'investissements privés qui seraient affectés par l'adoption de l'acte attaqué (en raison d'une perte de cote d'accessibilité), sans toutefois préciser son implication dans ces différents projets. Or, pour justifier la demande de suspension, l'acte attaqué doit engendrer des conséquences dommageables au détriment direct et personnel de la requérante. En l'occurrence, les conséquences dommageables de la décision attaquée ne sont pas démontrées dans le chef de la requérante.

Le seul élément d'implication de la ville qui est invoqué concerne la « redynamisation commerciale et immobilière du centre de Jemeppe » (premier projet cité par la requérante dans la requête) pour laquelle le collège communal de la ville de

Seraing a établi un règlement pour l'octroi d'une prime à l'installation de commerces. Cependant, il ne ressort nullement de ce règlement que l'octroi de la prime serait lié à l'arrivée du tram, « toutes les zones de pôles commerçants du territoire sérésien » étant concernées par cette prime.

La requérante invoque, certes, l'impact de ces projets sur « son image urbaine ». Le préjudice moral que constituerait une telle atteinte peut cependant être adéquatement réparé par un arrêt d'annulation, sauf l'existence de circonstances particulières que n'invoque toutefois pas la requérante en l'espèce.

La requérante invoque, quatrièmement, une atteinte aux « investissements publics déjà consentis par la ville de Seraing ».

Elle fait valoir que ces investissements en argent, en temps et en personnel sont perdus si l'exécution de l'acte attaqué n'est pas suspendue. Elle renvoie à la réalisation de l'étude « Seraing, une entrée de ville connectée et décarbonée », à la réalisation d'une passerelle cyclopiétonne et à l'obtention de fonds FEDER pour des aménagements urbains au Pont-de-Seraing.

Comme l'indique la requérante elle-même, ces investissements ont déjà été consentis ; la requérante n'établit pas qu'un arrêt d'annulation ne serait pas à même de leur donner une portée utile. Il n'est pas non plus démontré que ces investissements perdraient tout effet utile à la suite de l'adoption de l'acte attaqué, qui remplace le projet d'extension Sud du tram entre Sclessin et le Pont-de-Seraing (rive gauche de la Meuse) (sur un total de 3 km) par l'aménagement de lignes de bus prioritaires sur le tracé initial du tram et bien au-delà jusque « Beauséjour » (rive droite) (sur un total de 9,5 km).

À l'audience, la requérante invoque d'autres postes de préjudice liés à l'abandon du projet d'extension du tram sur le territoire de la ville de Seraing et à son remplacement par des lignes de bus prioritaires. Elle renvoie, à ce sujet, aux deuxième, quatrième et cinquième branches du premier moyen de sa requête. Il n'est toutefois pas requis du Conseil d'État qu'il examine les moyens de la requête pour vérifier s'il est satisfait à la condition d'urgence de la demande de suspension. Ces inconvénients doivent être repris dans l'exposé des faits qui justifient l'urgence. Les développements que la requérante consacre à l'audience à ces nouveaux types de préjudices sont tardifs et partant irrecevables.

L'urgence n'est pas établie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973, tel qu'applicable à la présente affaire, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

IX. Confidentialité

La Région wallonne demande la confidentialité des pièces 14, 16 et 17 de son dossier, dont elle dépose, d'une part, des versions confidentielles et, d'autre part, des versions non confidentielles dont certains extraits ont été caviardés afin d'être communiqués à la requérante. Elle expose que les pièces 14 et 17 sont relatives à l'avis d'opportunité de l'AOT sur les extensions du tram et que l'annexe de la pièce 16 comporte la note au Gouvernement wallon portant sur l'arrêt de ces extensions.

Elle formule la même demande à l'égard de la « pièce 20 » [lire : pièce 18] de son dossier qui est l'étude de l'OTW relative aux risques budgétaires et juridiques liés à la fois à la poursuite de la réalisation des extensions du tram et à la renonciation à ce projet, en précisant que cette étude comporte des avis d'avocats sur les risques de recours par des tiers, les arguments qu'ils pourraient invoquer et les indemnisations qui pourraient être dues en cas d'abandon du projet. Elle invoque un arrêt n° 256.422 du 3 mai 2023 du Conseil d'État qui lui permettrait de ne pas justifier, selon elle, la confidentialité des pièces dès lors que la divulgation des informations caviardées n'est pas nécessaire à la solution du litige.

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 1^{er}.

Les requêtes en intervention introduites par la commune de Saint-Nicolas et l'Opérateur de Transport de Wallonie sont accueillies.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Il y a lieu de maintenir, à ce stade, la confidentialité des pièces 14, 16, 17 et 18 dossier administratif.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

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

David De Roy,
Florence Piret,
Xavier Close,
Nathalie Roba,

président de chambre,
conseillère d'État,
conseiller d'État,
greffière.

La greffière,

Le Président,

Nathalie Roba

David De Roy