

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

A R R Ê T

n° 262.699 du 21 mars 2025

A. 243.429/VI-23.192

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

contre :

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.

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 8 novembre 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « 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-sur-Meuse" avec effet le 13 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 4 décembre 2024, la Région wallonne demande 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, 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'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 toutes 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 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 le présent recours et par la commune de Saint-Nicolas dans le recours enrôlé sous le numéro de rôle A. 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

Par une requête introduite le 4 décembre 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*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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*, § 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.

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 renoncer au projet des extensions du tram de Liège et de charger l'OTW de prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre cette décision. 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. 243.327/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 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.) » (A. 243.327/VI-23.185). Elle fait valoir que les deux recours sont connexes « dans la mesure où l'annulation de l'un (décision du Gouvernement) a des effets sur l'autre (décision de l'OTW) ».

L'OTW – qui a déposé une requête en intervention dans l'affaire A. 243.327/VI-23.185 – 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.

La Région wallonne soutient la demande de connexité formulée par la requérante.

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 ville 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 ville 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. Compétence du Conseil d'État

VI.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante s'appuie sur l'arrêt n° 253.368 du 25 mars 2022 pour affirmer que le Conseil d'État est compétent pour connaître d'un recours introduit contre la décision unilatérale de résiliation d'un contrat administratif pour des motifs d'intérêt général. Selon elle, telle serait la situation en l'espèce, dès lors que la résiliation décidée par l'acte attaqué est indépendante de la bonne exécution du contrat ou des conditions de sa validité. Elle expose que le seul motif qui justifie la résiliation du contrat est « la décision du Gouvernement wallon du 29 août 2024 relative aux extensions du réseau du tram de Liège » dont l'acte attaqué est présenté comme une « conséquence ».

B. Note d'observations

La partie adverse soutient que le Conseil d'État est sans compétence pour connaître du recours introduit contre une décision de résiliation d'un contrat de marché public constituant l'exercice d'une prérogative contractuelle.

Elle relève que l'arrêt n° 253.368 cité par la requérante ne tranche pas la question de la compétence du Conseil d'État, puis invoque divers arrêts selon lesquels la résiliation d'un contrat qui relève de l'exercice d'une prérogative contractuelle constitue un acte de nature contractuelle et échappe donc à la compétence du Conseil d'État.

Elle expose qu'en l'espèce, la résiliation unilatérale du marché public ne relève pas d'une prérogative exorbitante consacrée par une base légale spécifique ou liée à sa qualité d'autorité administrative, mais repose sur l'article 1794 de l'ancien Code civil consacrant le droit de tout maître d'ouvrage de résilier un contrat d'entreprise, sans motif et sans justification. Elle explique qu'elle a, en l'occurrence, exercé ce droit de résiliation unilatérale comme tout autre maître d'ouvrage, à défaut de disposer des crédits nécessaires pour voir exécuter celui-ci. Elle rappelle que le droit commun des contrats s'applique à titre supplétif à l'exécution des marchés publics et que ce droit est inhérent à l'exécution du contrat.

La décision attaquée constitue donc, selon elle, l'exercice d'une prérogative contractuelle, de sorte que le recours s'analyse comme une contestation portant sur un droit subjectif qui relève des attributions des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

Elle renvoie à un arrêt n° 64.779 du 26 février 1997, dans lequel le Conseil d'État s'est déclaré incompétent pour connaître de la décision de résiliation pour manquement de l'adjudicataire, en faisant valoir qu'« il serait illogique et incohérent que le Conseil d'État se déclare incompétent pour connaître d'une décision de résiliation unilatérale d'un marché public en cas de manquement de l'adjudicataire (adoptée sur la base d'une réglementation spécifique de droit public), mais se déclare compétent dans les hypothèses où la résiliation est fondée sur l'application du droit civil (comme en l'espèce sur le fondement de l'article 1794 du Code civil) ». Elle ajoute qu'il n'appartient pas au Conseil d'État d'interpréter le contrat et d'examiner les circonstances de fait pour qualifier la résiliation intervenue comme fondée sur un manquement grave de l'adjudicataire ou sur un autre motif. Elle renvoie encore à deux arrêts rendus par la cour d'appel d'Anvers dont il ressort que, face à une décision de résiliation pour manquement grave, l'adjudicataire peut introduire un recours devant

les juridictions judiciaires pour obtenir une requalification rétroactive de la résiliation intervenue en résiliation « sans faute » fondée sur l'article 1794 de l'ancien Code civil, de manière à obtenir l'indemnisation prévue par cette disposition.

C. Requête en intervention

La Région wallonne se limite à indiquer que le Conseil d'État est sans compétence pour connaître du recours dirigé contre une décision de résiliation d'un contrat et renvoie, pour le surplus, à la note d'observations déposée par l'OTW.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de l'article 144 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire. Selon l'article 145, celles qui ont pour objet des droits politiques sont également du ressort des cours et tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. En vertu de l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section du contentieux administratif du Conseil d'État statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives. Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des mêmes lois, 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.

Le Conseil d'État est, en règle, sans compétence pour censurer l'acte par lequel une autorité administrative met fin à un contrat lorsque cet acte procède de l'exécution du contrat ou est adopté en vertu d'un droit contractuel ou d'un droit né de la relation contractuelle. Il ne peut, certes, être exclu que, lorsque le principe de mutabilité permet à l'autorité d'adapter son action aux exigences fluctuantes de l'intérêt général et que – pour rencontrer cette exigence – elle décide de modifier ou de résilier unilatéralement le contrat en question, le Conseil d'État soit bien compétent pour connaître d'un recours dirigé contre une telle décision. Cette hypothèse particulière ne peut toutefois être confondue avec celle dans laquelle le recours introduit devant le Conseil d'État contre un acte – certes unilatéral – de résiliation s'identifie, en réalité, dans une contestation portant sur l'exécution du contrat litigieux ou la mise en œuvre d'un droit contractuel ou d'un droit né de la relation contractuelle.

Dans la décision attaquée, adoptée le 11 septembre 2024, l'OTW décide « pour les motifs énoncés dans la présente note et son annexe », « 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 » et de charger son administrateur général de l’exécution de cette décision et de sa notification à Mov’Urba.

La résiliation du marché est formalisée le 13 septembre 2024 par le courrier que l’OTW adresse à son cocontractant Mov’Urba. Il renseigne ce qui suit :

« En conséquence des délibérations du Gouvernement wallon du 29 août 2024 relatives aux extensions du réseau de tram liégeois (et comme annoncé par notre courrier qui vous avait été adressé le même jour), le conseil d’administration de l’OTW, réuni ce 11 septembre 2024, a décidé de résilier le marché “CSC n° DG-TECH-2022-27 – Construction des extensions de la ligne de tram de Liège – Extension 2 – Jemeppe-sur-Meuse”, avec effet immédiat.
Par la présente lettre, l’OTW vous notifie la résiliation du marché sous rubrique, sur pied de l’article 1794 de l’ancien Code civil.
[...] Il vous est demandé d’adresser à l’OTW les décomptes des montants visés conformément à l’article 1794 précité ».

La résiliation du marché est dès lors fondée sur l’article 1794 de l’ancien Code civil, qui prévoit ceci :

« Le maître peut résilier, par sa seule volonté, le marché à forfait, quoique l’ouvrage soit déjà commencé, en dédommageant l’entrepreneur de toutes ses dépenses, de tous ses travaux, et de tout ce qu’il aurait pu gagner dans cette entreprise ».

L’article 1794 de l’ancien Code civil s’applique, par défaut, à tout contrat d’entreprise. Il n’est pas nécessaire que la convention conclue entre les parties y fasse expressément référence : le maître de l’ouvrage dispose, sur la base de l’article 1794 de l’ancien Code civil, du droit de rompre unilatéralement – même sans raison – la convention qu’il a conclue avec son cocontractant « quoique l’ouvrage soit déjà commencé ». Il importe peu que la résiliation soit indépendante de la bonne exécution du contrat ou des conditions de sa validité. Aucune motivation n’est nécessaire et aucune appréciation des motifs à l’origine de la résiliation ne doit être opérée. Ce pouvoir discrétionnaire de résiliation trouve sa raison d’être dans la nature du contrat d’entreprise et le principe même de la maîtrise de l’ouvrage.

Par ailleurs, l’article 1794 de l’ancien Code civil – qui fait partie du droit commun des contrats – ne déroge pas aux règles générales d’exécution des marchés publics prévues par l’arrêté royal du 14 janvier 2013, lequel prévoit d’autres hypothèses de résiliation des marchés. L’article 1794 s’applique, dès lors, de manière supplétive aux contrats de marchés publics, étant entendu que le cahier spécial des charges peut organiser un régime différent, par exemple, en aménageant les conséquences de la mise en œuvre du droit de résiliation unilatérale prévu par la disposition légale précitée.

Le droit de résiliation unilatérale offert par l'article 1794 de l'ancien Code civil naît de l'existence du contrat de marché public de travaux, même s'il n'est pas expressément prévu par ce dernier. Comme le relève la partie adverse, la résiliation fondée sur cette disposition relève d'une prérogative contractuelle. Ce contentieux échappe, partant, à la compétence du Conseil d'État.

Certes, l'acte unilatéral de résiliation attaqué est motivé par la décision du 29 août 2024 du Gouvernement wallon de renoncer au projet des extensions du tram de Liège et cette décision procède, comme le reconnaît la Région wallonne dans sa requête en intervention, d'un choix politique devant « s'analyser au regard du principe de mutabilité des actes administratifs et de la loi du changement ».

Ce constat ne suffit toutefois pas à établir la compétence du Conseil d'État pour connaître de la présente demande.

Quels que soient les motifs qui justifient la résiliation du marché, celle-ci est fondée sur l'article 1794 de l'ancien Code civil. Comme il vient d'être exposé, cette disposition autorise le maître de l'ouvrage à résilier, par sa seule volonté, le marché, moyennant le « dédommagement de l'entrepreneur de toutes ses dépenses, de tous ses travaux, et de tout ce qu'il aurait pu gagner dans cette entreprise ». En reconnaissant au maître de l'ouvrage un pouvoir de résilier unilatéralement le marché, quelle qu'en soit la raison, l'article 1794 de l'ancien Code civil fait entrer, dans le champ contractuel – plus précisément, dans celui des hypothèses de résiliation contractuelle – la possibilité d'une résiliation pour des motifs d'intérêt général étrangers à la bonne exécution du contrat ou aux conditions de sa validité, excluant, même dans ce cas, la compétence du Conseil d'État.

L'acte attaqué ne constitue pas un acte administratif unilatéral détachable du contrat qui relève de la compétence du Conseil d'État sur la base de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

La circonstance que le recours est introduit par un tiers au contrat ne modifie pas cette conclusion, dès lors que le recours conteste la décision mettant en œuvre le droit – né de la relation contractuelle – de la partie adverse de résilier unilatéralement la convention dans les conditions prescrites par l'article 1794 de l'ancien Code civil.

Prima facie, le Conseil d'État est sans compétence pour connaître de la demande en suspension.

VII. Confidentialité

L'OTW dépose de manière confidentielle les pièces A et B. Il dépose aussi une version caviardée et non confidentielle, de la pièce A, en pièce 29 de son dossier administratif. Il indique dans son inventaire, au sujet de la pièce 29, 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. La pièce B est relative à la résiliation du marché « Construction des extensions de la ligne de tram de Liège – Extension 1 – CSC n° DG/TECH/2022-26 » et du solde des travaux à exécuter. Elle concerne l'extension Nord du tram (vers Herstal) et est donc étrangère au présent litige.

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 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 de 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}.

La requête en intervention introduite par la Région wallonne est

accueillie.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Il y a lieu de maintenir, à ce stade, la confidentialité des pièces A et B du dossier administratif et des pièces 14, 16, 17 et 18 annexées à la requête en intervention.

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