

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

n° 255.473 du 12 janvier 2023

A. 236.096/VI-22.270
A. 236.097/VI-22.271
A. 236.102/VI-22.277
A. 236.106/VI-22.279
A. 236.107/VI-22.278
A. 236.108/VI-22.280
A. 236.109/VI-22.281
A. 236.110/VI-22.284
A. 236.111/VI-22.285
A. 236.112/VI-22.283
A. 236.113/VI-22.282
A. 236.115/VI-22.287
A. 236.116/VI-22.290
A. 236.117/VI-22.300
A. 236.118/VI-22.306
A. 236.119/VI-22.308
A. 236.120/VI-22.288
A. 236.121/VI-22.309
A. 236.123/VI-22.291
A. 236.125/VI-22.294
A. 236.129/VI-22.298
A. 236.132/VI-22.302
A. 236.139/VI-22.310
A. 236.140/VI-22.312
A. 236.141/VI-22.311
A. 236.142/VI-22.313
A. 236.149/VI-22.316
A. 236.150/VI-22.320
A. 236.152/VI-22.322
A. 236.153/VI-22.324
A. 236.154/VI-22.326
A. 236.155/VI-22.325
A. 236.157/VI-22.329
A. 236.158/VI-22.328
(Affaires jointes)

En cause : **la société anonyme COACH PARTNERS BRABANT,**
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Robin MEYLEMANS et
 Barteld SCHUTYSER, avocats,
 avenue Louise 99
 1050 Bruxelles,

contre :

la société anonyme de droit public
Opérateur de Transport de Wallonie,
en abrégé « **OTW** »
ayant élu domicile chez
M^e Bruno LOMBAERT, avocat,
rue de Loxum - Centre Plaza 25
1000 Bruxelles.

I. Objet des requêtes

Par 34 requêtes introduites le 14 avril 2022, la société anonyme Coach Partners Brabant demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution des « décision[s] à date inconnue de l'OTW d'approuver les documents de marché relatifs [aux circuits 7007, 7010, 7028, 7035, 7060, 7061, 7093, 7106, 7108, 7112, 7114, 7128, 7130, 7138, 7332, 7521, 7533, 7534, 7537, 7716, 7730, 7736, 7826, 7832, 7835, 7839, 7844, 7847, 7856, 7857, 7861, 7875, 7876 et 7877] comprenant la décision implicite de n'inviter conformément à l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} avril 1999 que les opérateurs inscrits sur la liste du périmètre d'exploitation sans publier d'avis de marché ou d'avis sur l'existence d'un système de qualification » et, d'autre part, l'annulation de ces décisions.

II. Procédure

Une ordonnance du 22 avril 2022 a joint les 34 affaires et les a fixées à l'audience du 12 mai 2022.

Les contributions et les droits visés aux articles 66, 6°, et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

Des courriers du 6 mai 2022 ont remis les affaires *sine die*.

Par une ordonnance du 24 octobre 2022, les affaires ont été fixées à l'audience du 23 novembre 2022.

M. Imre Kovalovszky, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Robin Meylemans, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Nicolas Cariat, *loco* M^e Bruno Lombaert, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel Renders, auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Perte d'objets

Les décisions attaquées d'approuver les documents de marché et de lancer les procédures d'attribution relatives à 34 circuits de transport scolaire, dont la suspension et l'annulation sont demandées, ont été implicitement retirées par une décision de renoncer à l'attribution des circuits de transport scolaires concernés prise par la partie adverse en date du 28 avril 2022. Cette décision de renonciation a été notifiée à tous les soumissionnaires concernés par des courriers recommandés du 28 avril 2022. Aucun recours en annulation n'a été introduit contre cette décision de renonciation dans le délai prescrit de sorte que le retrait des décisions attaquées peut être tenu pour définitif.

L'article 30, § 5, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, dispose que :

« [L]orsque le Conseil d'État est saisi d'une demande de suspension et d'une requête en annulation, et qu'au cours de la procédure de suspension, le requérant se désiste, ou lorsque l'acte attaqué est retiré de sorte qu'il n'y a plus lieu de statuer, le Conseil d'État peut se prononcer par un seul et même arrêt sur la demande de suspension et sur la requête en annulation sans qu'il y ait lieu d'introduire une demande de poursuite de la procédure, et la taxe y afférente n'est pas due ».

En l'espèce, il convient de faire application de cette disposition et de constater que les requêtes en annulation et, partant, les demandes de suspension, sont devenues sans objet.

IV. Indemnités de procédure et autres dépens

IV.1. Thèses des parties

La requérante demande, dans chacune de ses requêtes, de mettre « les dépens de la procédure, consistant en le droit de rôle et la contribution visée à l'article 5, § 1, de la loi du 19 mars 2017 "instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne", ainsi que l'indemnité de procédure, à charge de l'OTW ».

Dans un courrier adressé au Conseil d'État le 4 avril 2022, la partie adverse fait valoir ce qui suit :

« Compte tenu de la jonction par le Conseil d'État de ces 34 recours identiques et de l'absence de toute diligence d'instruction contradictoire à charge des parties, il y a lieu d'accorder à la partie requérante une seule indemnité de procédure, au montant minimal de 140 EUR. Les droits de mise au rôle éventuellement mis à charge de la partie adverse ne devraient, pour les mêmes motifs, pas excéder 200 EUR ».

À l'audience du 23 novembre 2022, la partie requérante demande que la partie adverse supporte l'intégralité des droits de mise au rôle et des contributions visées à l'article 66, 6°, du Règlement général de procédure. Elle sollicite, en outre, que la partie adverse soit condamnée au paiement d'une indemnité de procédure pour chacun des 34 recours qu'elle a introduits mais accepte que le montant des indemnités de procédure soit réduit à 140 euros par requête.

En substance, la requérante fait valoir, s'agissant des droits de rôle et des contributions, que les dépens doivent être mis à la charge de la partie qui succombe au fond, que la jonction des recours n'a aucune incidence sur le montant de la taxe dont doivent s'acquitter les parties requérantes qui est due par requête et qu'elle n'implique pas non plus de modifications quant à la liquidation des dépens y relatifs. Elle ajoute qu'il ne peut lui être reproché d'avoir introduit 34 procédures au lieu d'une seule et qu'aucune disposition du règlement de procédure ne permet de déroger au principe du remboursement des droits de mise au rôle et de la contribution par la partie qui succombe. Dès lors qu'elle a payé les droits de mise au rôle pour chaque recours introduit, l'absence d'instruction contradictoire de ces recours ne justifie pas, selon elle, que ces droits restent à sa charge, plutôt qu'à la charge de la partie adverse qui a succombé.

S'agissant des indemnités de procédure, elle relève qu'aucune disposition du règlement général de procédure ou des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne prévoit qu'en cas de jonction, la partie qui obtient gain de cause ne se verrait attribuer qu'une seule indemnité de procédure. Elle estime que, conformément au Règlement général de procédure et à la jurisprudence établie, il y a lieu d'accorder une indemnité de procédure pour chacune des 34 procédures intentées. Toutefois, la partie requérante ne conteste pas le caractère répétitif des requêtes introduites et ne s'oppose dès lors pas à ce que le montant des indemnités de procédure accordées soit réduit au montant minimum de 140 euros. Elle considère donc qu'elle doit se voir attribuer, au titre d'indemnités de procédure, un montant total de 4.760 euros.

La partie requérante insiste enfin sur le fait qu'il ne pourrait lui être reproché d'avoir introduit 34 requêtes séparées. Elle explique que sa décision d'introduire ces recours distincts résulte du choix de la partie adverse de lancer 135 procédures de passation en même temps pour l'attribution séparée de circuits faisant pourtant l'objet d'un même réseau de transport et du fait que les invitations à remettre offre pour les 34 circuits concernés ne laissaient planer aucun doute sur le fait que chaque circuit allait faire l'objet d'une procédure séparée. En décidant de lancer un très grand nombre de procédures de passation en parallèle, la partie requérante estime que c'est l'OTW qui l'a obligée à introduire autant de recours qu'il existe de circuits dont la légalité est contestée. Elle considère que ce choix implique aussi qu'en cas d'illégalité avérée, l'OTW s'expose à devoir supporter autant d'indemnités de procédure qu'il y a de procédures attaquées. Elle fait valoir qu'on ne peut pas lui reprocher de ne pas avoir pris le risque d'introduire une seule requête conjointe. Tout d'abord, selon elle, il n'existe aucune obligation légale ou réglementaire pour une partie requérante de préférer l'introduction d'une requête conjointe, lorsque cela est possible. Ensuite, elle rappelle que l'introduction d'une requête conjointe emporte un risque important que l'on ne pourrait imposer à une partie requérante. En effet, s'il fallait considérer que les actes attaqués ne sont pas connexes, sa requête ne serait recevable qu'à l'égard d'un seul de ces actes.

À l'audience, la partie adverse soutient qu'en ce qui concerne les droits de rôle, seuls peuvent être mis à sa charge les dépens liés à l'introduction d'un seul recours, et, en ce qui concerne l'indemnité de procédure, elle demande, à titre principal, qu'une seule indemnité de procédure au taux de base soit allouée à la partie requérante pour les 34 procédures introduites et, à titre subsidiaire, qu'une indemnité de procédure au taux minimal soit octroyée pour chacune des procédures introduites.

La partie adverse relève qu'il est manifestement déraisonnable de la part de la partie requérante d'exiger le paiement d'une indemnité de procédure pour chacune des 34 procédures introduites alors que le lien de connexité entre les 34 requêtes était évident et que les recours ont nécessité un travail juridique réduit qui ne saurait justifier le paiement de 34 indemnités de procédure.

Selon elle, le lien de connexité entre les procédures était évident de sorte qu'il était clair et entièrement prévisible que celles-ci allaient être jointes. Elle souligne que celles-ci ont d'ailleurs été immédiatement jointes d'office par le biais d'une ordonnance datant du 22 avril 2022. Elle estime que la connexité des causes était claire au vu notamment du fait que les recours portent sur 34 décisions de lancement de marchés de circuits de transport scolaire à attribuer par l'OTW, sur la base d'un cahier spécial des charges et d'une procédure d'attribution identiques, que

ces décisions ont en plus été adoptées le même jour, que les requêtes sont totalement identiques et que le risque de solutions contradictoires si les affaires étaient instruites et jugées séparément était manifeste dès lors que des jugements différents auraient produit des situations fondamentalement inconciliables dans la mesure où les moyens soulevés par les requêtes critiquaient la légalité du système de qualification introduit par l'arrêté du 1^{er} avril 1999 du Gouvernement wallon ainsi que la légalité du cadre juridique régissant l'attribution des marchés de circuits de transport scolaire. La partie adverse considère, au vu de ces éléments, que la partie requérante ne pouvait ignorer que les causes seraient d'office jointes et qu'elle ne pouvait prétendre méconnaître les répercussions financières importantes et disproportionnées que le paiement de 34 indemnités de procédures et droits de rôle aurait. En raison de ces considérations, la partie adverse se questionne sur les réelles motivations de la requérante ayant sous-tendu l'introduction d'une multitude de recours et ce, dans le contexte d'un litige en cours entre les parties.

Concernant le fait que les recours ont nécessité un travail juridique réduit qui ne saurait justifier le paiement de 34 indemnités de procédure, la partie adverse relève que les requêtes des 34 procédures sont totalement identiques et ont été introduites par les mêmes avocats de sorte qu'il est suffisant de compenser le travail juridique pour une seule requête. Elle estime que l'objectif de l'indemnité de procédure, qui est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat, est largement atteint par l'octroi d'une indemnité de procédure liquidée au montant de base pour les 34 requêtes introduites. Elle rappelle que le Conseil d'État a déjà considéré que, lorsque la partie adverse obtient gain de cause et qu'elle demande une indemnité de procédure dans plusieurs affaires connexes, il se justifie de lui accorder une seule indemnité de procédure d'un montant de 700 euros pour l'ensemble des recours dès lors qu'ils ont été introduits par les mêmes avocats et qu'ils soulèvent des moyens identiques. De même, elle souligne que quand deux requêtes en annulation ont été introduites par les mêmes avocats, qu'elles sont dirigées contre le même acte et soulèvent les mêmes moyens, le Conseil d'État a jugé qu'une seule indemnité de procédure pouvait être accordée aux requérants qui obtiennent gain de cause. La partie adverse remarque en outre qu'en raison du retrait des décisions attaquées, aucun mémoire n'a dû être rédigé de sorte que la quantité de travail normalement accomplie par les avocats lors d'une procédure devant le Conseil d'État se trouve significativement réduite. La partie adverse fait valoir qu'en l'espèce, les décisions de lancement de marché attaquées sont uniquement différentes d'un point de vue formel mais sont substantiellement identiques, seul le numéro des circuits de transport scolaire étant différent, de sorte qu'il se justifie de n'octroyer qu'une seule indemnité. La partie adverse relève encore que la jurisprudence invoquée par la requérante pour justifier l'octroi de 34 indemnités de procédure liquidées au montant minimum n'est pas pertinente au vu des circonstances de la présente affaire.

Enfin, la partie adverse conclut qu'elle ne peut souffrir des conséquences financières de l'abus ou du mauvais choix procédural commis par la partie requérante. Elle estime que l'octroi de 34 indemnités de procédures serait contraire à l'objectif du législateur d'instaurer une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocats en raison des circonstances concrètes suivantes : les requêtes sont totalement identiques, elles ont été introduites par les mêmes avocats et les décisions attaquées ont été retirées de sorte qu'aucun mémoire n'a dû être rédigé.

Concernant les droits de mise au rôle, la partie adverse se réfère *mutatis mutandis* à ce qu'elle a expliqué concernant les indemnités de procédure. La partie adverse considère qu'elle ne peut être contrainte d'endurer les conséquences financières de l'abus ou du mauvais choix procédural commis par la partie requérante. Elle relève que lorsqu'une requête est introduite par un seul requérant contre plusieurs actes distincts, il est établi que les droits de rôle ne sont dus qu'une seule fois. En conséquence, elle demande que seuls les dépens liés à l'introduction d'un seul recours soient mis à sa charge.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 68, alinéa 5, du Règlement général de procédure dispose comme suit :

« En tout état de cause, l'ensemble des dépens, liés tant à la demande de suspension qu'à la requête en annulation, sont mis à charge de la partie qui succombe au fond ».

L'article 30/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État prévoit, quant à lui, ce qui suit :

« La section du contentieux administratif peut accorder une indemnité de procédure qui est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause ».

La disparition des actes attaqués, conséquence de leur retrait, constitue une forme de succédané d'une annulation contentieuse, de sorte que la partie adverse doit être considérée comme la partie qui succombe au fond et la partie requérante comme celle ayant obtenu gain de cause.

S'agissant des droits de rôle, l'article 70, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, dispose comme suit :

« Donnent lieu au paiement d'un droit de 200 euros :
[...]

2° les requêtes introductives d'un recours en annulation contre les actes et règlements et les demandes de suspension ou de mesures provisoires, dans les conditions fixées par l'alinéa 2, ainsi que les requêtes introductives d'un recours en cassation et les demandes d'indemnité réparatrice ».

Pour ce qui concerne la contribution, l'article 4, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne prévoit ce qui suit :

« § 4. Devant le Conseil d'Etat une contribution au fonds est due pour chaque requête qui introduit une demande d'indemnité relative à la réparation d'un dommage exceptionnel, moral ou matériel, un recours en annulation, un recours en cassation, une demande en indemnité réparatrice, un référé administratif, une opposition, une tierce opposition ou un recours en révision ».

Il ressort de ces dispositions que le droit de rôle et la contribution sont dus par requête au moment de l'introduction de celle-ci. Par ailleurs, aucune exception à ce principe n'est prévue par le règlement ou par la loi précités, notamment lorsque différentes requêtes sont jointes en cours de procédure.

Dès lors que la requérante a introduit 34 requêtes distinctes, c'est à juste titre qu'elle s'est vu réclamer par le greffe du Conseil d'État un montant de 7.548 euros au titre des contributions et des droits de rôle visés respectivement aux article 66, 6°, et 70 du règlement de procédure

À cet égard, il ne peut pas être fait grief à la requérante d'avoir introduit 34 recours distincts, plutôt qu'un seul. Aucune disposition légale ou réglementaire n'impose à un requérant, qui poursuit la suspension ou l'annulation de différentes décisions distinctes, d'introduire un seul recours lorsque celles-ci présentent entre elles un lien de connexité. Au contraire, en règle, une requête ne peut viser qu'un seul acte. À défaut, elle n'est en principe recevable qu'en son premier objet. S'il est admis qu'exceptionnellement, des actes connexes puissent faire l'objet d'une seule et même requête, c'est à la condition que le lien entre ces actes soit à ce point étroit qu'il y aurait eu lieu nécessairement de joindre les recours si les décisions litigieuses avaient été attaquées séparément. En l'espèce, la décision de la partie requérante d'introduire plusieurs recours plutôt qu'un seul peut se comprendre à la lumière du choix opéré par la partie adverse de lancer des procédures de passation séparées en parallèle pour l'attribution des différents circuits concernés, plutôt que de lancer une procédure unique et de diviser ce marché unique en plusieurs lots. Dans ces circonstances, il ne peut pas être reproché à la partie requérante d'avoir adopté une attitude déloyale ou abusive en ne décidant pas d'introduire une seule requête conjointe, au risque que cette requête conjointe ne soit déclarée recevable qu'à l'égard de son premier objet, et cela même si ce risque pouvait apparaître en l'espèce comme limité.

Il s'ensuit que les droits de rôle et les contributions afférents aux 34 requêtes introduites – à savoir 7.548 euros – doivent être mis à la charge de la partie adverse.

S'agissant des indemnités de procédure, aucune disposition du règlement général de procédure ou des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne prévoit qu'en cas de jonction, la partie qui obtient gain de cause ne se verrait attribuer qu'une seule indemnité de procédure, cette question étant au contraire laissée à l'appréciation du Conseil d'État. En l'espèce, il ressort de ce qui précède qu'il ne peut pas être fait grief à la partie requérante d'avoir choisi d'introduire 34 recours plutôt qu'un seul. Concernant l'argument de la partie adverse selon lequel les recours ont nécessité un travail juridique réduit, il convient de relever que si cette circonstance peut effectivement justifier la réduction du montant des indemnités de procédure accordées, elle n'implique pas nécessairement que le Conseil d'État doive se limiter à accorder une seule indemnité de procédure pour l'ensemble des recours introduits. Si la partie requérante est donc en droit de se voir attribuer une indemnité de procédure par recours, il convient effectivement de relever le caractère similaire des requêtes en question, qui ne diffèrent que concernant le numéro du circuit attaqué, de sorte qu'il y a lieu de réduire – comme le propose du reste elle-même la requérante – le montant des indemnités de procédure accordées au montant minimum.

À cet égard, depuis l'entrée en vigueur, le 9 juillet 2022, de l'arrêté ministériel du 22 juin 2022 relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, le montant minimum de l'indemnité de procédure s'élève désormais à 154 euros.

Par ailleurs, en application de l'article 67, § 2, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 précité, aucune majoration n'est due, les actes attaqués ayant été retirés.

Dès lors, il y a lieu d'accorder à la partie requérante des indemnités de procédure d'un montant de 154 euros par requête, soit un total de 5.236 euros.

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

Article 1^{er}.

Il n'y a plus lieu de statuer ni sur les demandes de suspension, ni sur les requêtes en annulation.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 6.800 euros, les contributions de 748 euros et les indemnités de procédure d'un montant total de 5.236 euros accordées à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre siégeant en référé, le 12 janvier 2023 par :

Imre Kovalovszky,
Vincent Durieux

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

Imre Kovalovszky