

Le Conseil d'Etat et la connexité

Luc DONNAY

Assistant à la Faculté de Droit de l'Université de Liège*

Notion dont les cas d'application sont innombrables, la connexité est susceptible de s'infiltrer dans tous les domaines du droit. Les répercussions qu'elle entraîne sont loin d'être insignifiantes ; elles peuvent même, à l'occasion, se révéler capitales¹. Le contentieux administratif n'échappe pas non plus à ce constat. Si des parallèles peuvent, à l'évidence, être établis avec la situation devant les juridictions judiciaires, la connexité devant le Conseil d'Etat présente pourtant certaines caractéristiques qui nécessitent un examen spécifique.

1. A l'analyse de la jurisprudence de la haute juridiction administrative, il ressort que sont regroupées sous la notion de connexité deux réalités qui ne sont pas exactement identiques. La première ressemble, dans une certaine mesure, à la connexité envisagée par l'article 30 du Code judiciaire : elle permet d'ordonner la jonction d'affaires qui trouvent leur origine dans les mêmes faits. En revanche, la seconde manifestation de la connexité ne concerne pas plusieurs actions, mais une seule et même requête, laquelle poursuit un objet multiple, à savoir l'annulation (ou la suspension) de plusieurs actes administratifs connexes.

De prime abord théorique, cette distinction revêt, en réalité, une importance pratique considérable, au regard des incidences qu'elle peut avoir sur l'action du requérant. Ainsi, par exemple, l'examen de la recevabilité de la requête, l'extension de son objet et les modalités de l'intervention varient en fonction de la connexité envisagée.

Notre premier chapitre (I) est consacré à la connexité perçue comme un mécanisme de jonction d'affaires : après avoir précisé l'origine du procédé, nous en examinerons les cas d'application et les effets qu'il entraîne. La connexité des actes attaqués est traitée, sur la base du même plan, dans le second chapitre (II). Enfin, une comparaison entre les deux mécanismes sera dressée dans le troisième chapitre (III).

I. – La connexité entre affaires

1.1. Origine et champ d'application

2. L'arrêté du Régent du 23 octobre 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, couramment appelé Règlement général de procédure, contient un chapitre V, intitulé « De la connexité ». L'article 60, unique article dudit chapitre, dispose ce qui suit :

« *S'il y a lieu de statuer par un seul et même arrêt sur plusieurs affaires pendantes devant des chambres différentes, le premier président peut désigner par ordonnance, soit d'office, soit à la demande de l'auditeur général, soit à la demande des parties, la chambre qui en connaîtra.*

Le greffier notifie cette ordonnance aux parties.

* L'auteur remercie vivement les Professeurs LEWALLE et MELCHIOR, ainsi que le Président HANOTIAU, pour leurs conseils éclairés et bienveillants.

¹ Voy., en matière de procédure pénale, Cour eur. D.H., *Coëme et autres c/ Belgique* du 22 juin 2000 et Cour eur. D.H., *Claes et autres c/ Belgique* du 2 juin 2005.

Lorsqu'il s'agit d'affaires pendantes devant la même chambre, la jonction peut en être ordonnée par la chambre saisie. »

On l'aura remarqué, cette disposition ne définit nullement ce qu'il faut entendre par connexité. A cet égard, il y a lieu de rappeler l'article 30 du Code judiciaire² : « *Des demandes en justice peuvent être traitées comme connexes lorsqu'elles sont liées entre elles par un rapport si étroit qu'il y a intérêt à les instruire et juger en même temps afin d'éviter des solutions qui seraient susceptibles d'être inconciliables si les causes étaient jugées séparément* ».

La marge de manœuvre dont jouit le Conseil d'Etat quant au mécanisme de jonction est donc double. D'une part, aucune disposition ne définit précisément les conditions dans lesquelles la connexité est établie entre deux affaires. D'autre part, la jonction d'affaires pour connexité est présentée comme une possibilité offerte au juge et non comme une obligation. Dès lors, en pratique, le haut juge administratif demeure toujours libre d'opérer la jonction ou de refuser de l'ordonner.

3. A toutes fins utiles, il ressort du premier alinéa de l'article 60 de l'arrêté du Régent que la jonction d'affaires peut être ordonnée tant d'office qu'à la demande de l'auditorat ou d'une partie à la cause.

Les affaires peuvent être jointes par ordonnance³, mais d'ordinaire, le juge constate la connexité dans les préliminaires de l'arrêt qui statue sur les recours et en ordonne la jonction dans le premier article de son dispositif.

4. Outre l'arrêté du Régent qui détermine la procédure ordinairement applicable devant le Conseil d'Etat, certains arrêtés royaux établissent des procédures spécifiques. Il convient de les passer brièvement en revue, afin d'examiner dans quelle mesure ces dispositions permettent également au juge de joindre les affaires connexes.

La jonction pour connexité est une possibilité prévue dans les procédures spécifiques les plus couramment utilisées. Par exemple, tant la procédure en référé⁴ que la réglementation en matière d'astreinte⁵ contiennent une disposition leur rendant applicable l'article 60 du Règlement général de procédure. A l'instar des requêtes en annulation, les demandes de suspension peuvent donc être jointes. Il semble néanmoins qu'en vue d'éviter que la connexité ne retarde trop le traitement des différentes affaires, la jonction de demandes de suspension soit moins souvent ordonnée que la jonction de requêtes en annulation⁶. Cette tendance est encore plus nette dans les procédures en extrême urgence⁷.

² L'arrêt du 13 décembre 1989 par lequel la Cour de cassation a jugé que l'article 30 du Code judiciaire n'était pas applicable aux procédures devant le Conseil d'Etat concernait une demande de jonction entre une affaire introduite devant le Conseil d'Etat et une affaire judiciaire (*Pas.*, 1989, I, n° 236, p. 456). A notre sens, cet arrêt n'empêche dès lors pas de se référer, s'agissant de deux affaires pendantes devant le Conseil d'Etat, à la notion de connexité telle qu'elle est envisagée par l'article 30 du Code judiciaire. D'ailleurs, le juge administratif se réfère explicitement à son contenu (voy., par exemple, C.E., 27 avril 2005, *Muller*, n° 143.770).

³ Cette ordonnance ne revêt cependant qu'un caractère provisoire (voy. *infra* n° 17).

⁴ Article 44 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat. Par ailleurs, il faut observer que, dans l'intérêt d'une bonne justice, l'article 27 du même arrêté permet au juge d'instruire et de juger la demande de mesures provisoires avec la demande de suspension. Un tel mécanisme de jonction des demandes ne traduit-il pas, lui aussi, une certaine forme de connexité ?

⁵ Article 16 de l'arrêté royal du 2 avril 1991 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat en matière d'astreinte.

⁶ Voy., par exemple, C.E., 7 janvier 1997, *Vercammen*, n° 63.798.

⁷ C.E., 9 juillet 1998, *Delrue*, n° 75.035.

La jonction des demandes de suspension n'entraîne pas automatiquement la jonction des requêtes en annulation⁸, ce qui nécessite une attention particulière dans le chef de la partie qui souhaite poursuivre la procédure au fond⁹. Le plus souvent, le dispositif d'un arrêt joignant des demandes de suspension dispose que « *les affaires sont jointes en ce qui concerne la procédure en référé* ». Il est toutefois évident que si plusieurs affaires ont été jointes dans la procédure en référé, le Conseil d'Etat ordonnera le plus souvent leur jonction au fond¹⁰.

La jonction entre une affaire traitée selon la procédure en référé et une affaire traitée en annulation semble difficilement concevable¹¹.

5. En renvoyant à l'article 60 du Règlement général de procédure, les articles 17, § 2, et 28 de l'arrêté royal du 9 juillet 2000, portant règlement de procédure particulier au contentieux des décisions relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers, permettent aussi au juge de joindre les affaires connexes dans le contentieux des étrangers.

C'est également le cas pour la majorité des procédures plus particulières, qu'elles soient relatives aux élections communales¹² ou provinciales¹³, aux C.P.A.S.¹⁴, ou à certaines décisions de la Commission bancaire, financière et des assurances¹⁵.

L'article 6, al. 3, de l'arrêté royal du 31 août 2005, qui détermine la procédure applicable à la demande visant à priver de son financement un parti politique non démocratique¹⁶, prévoit lui-même la jonction d'affaires pour connexité, la référence à l'article 60 du Règlement général de procédure n'ayant pas été jugée appropriée dès lors qu'il appartient toujours à l'assemblée générale de la section d'administration de connaître de ce contentieux.

⁸ Par exemple, on pourrait imaginer le cas où deux requérants attaquent le même acte : chacun d'eux introduit à son encontre une requête en annulation, ainsi qu'une demande de suspension à l'appui de laquelle le préjudice allégué est identique. Le juge pourrait décider de joindre les deux affaires dans les procédures en référé, avant de les rejeter, le cas échéant, à défaut d'avoir établi à suffisance la gravité du préjudice. Au moment de statuer sur le fond des affaires, le juge pourrait ne pas ordonner leur jonction au motif que les deux requêtes en annulation ne développent pas les mêmes moyens (sur ce point, voy. *infra* n° 6).

⁹ Voy. *infra* n° 15.

¹⁰ Voy., par exemple, les arrêts n° 102.331 et 116.564, *Blondeel et Van Hoey* des 21 décembre 2001 et 27 février 2003.

¹¹ Voy. l'arrêt n° 97.785 du 12 juillet 2001, cité par J. VANHAEVERBEEK, *Les procédures particulières au contentieux des étrangers devant le Conseil d'Etat*, collection Bibliothèque de droit administratif, la Charte, Bruxelles, 2005, n° 415, p. 175.

¹² Voy. l'article 11 de l'arrêté royal du 15 juillet 1956 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, en cas de recours prévu par l'article 76*bis* de la loi électorale communale, ainsi que l'article 8 de l'arrêté royal du 22 décembre 1988 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, en cas de recours prévu par l'article 25*ter* de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, et par l'article 68*bis* de la loi électorale communale.

¹³ Article 11 de l'arrêté royal du 28 octobre 1994 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, en cas de recours prévu par l'article 37/4 de la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales.

¹⁴ Voy. l'article 11 de l'arrêté royal du 12 janvier 1977 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, en cas de recours prévu par les articles 18, 21 et 22 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale et l'article 8 de l'arrêté royal du 22 décembre 1988 précité.

¹⁵ Article 3, § 7, de l'arrêté royal du 15 mai 2003 portant règlement de la procédure accélérée en cas de recours auprès du Conseil d'Etat contre certaines décisions de la Commission bancaire et financière.

¹⁶ Voy. l'arrêté royal du 31 août 2005 déterminant les règles particulières de délai et de procédure pour le traitement des demandes introduites en application de l'article 15*ter* de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques.

En revanche, en omettant sciemment le renvoi à l'article 60 de l'arrêté du Régent, l'article 8 de l'arrêté royal du 30 septembre 1992, déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat en cas de recours prévu par l'article 68 de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, ne semble pas permettre la jonction d'affaires pour connexité¹⁷.

1.2. Applications

A) CAS OU LE JUGE JOINT LES AFFAIRES

A.1. L'objet des recours est identique

6. C'est tout naturellement lorsque l'objet des recours introduits est rigoureusement identique que les cas de jonction sont les plus fréquents. Par exemple, le haut juge joint les affaires si les différentes requêtes mettent en cause le même permis d'urbanisme¹⁸.

Toutefois, il ne faut pas en conclure que l'identité d'objet des requêtes entraîne en soi un constat de connexité ; encore faut-il en effet que les moyens présentés à l'appui de celles-ci se recoupent dans une bonne mesure. Ainsi, dans un arrêt du 27 février 2003, l'acte incriminé ne constituait que l'un des deux éléments établissant la connexité ; la juridiction administrative a également eu égard au fait que les moyens développés à l'appui des différentes requêtes étaient similaires¹⁹.

Dès le moment où il constate que la solution adoptée dans l'une des affaires risque d'avoir une incidence sur l'autre, le Conseil d'Etat peut en ordonner la jonction, même si les deux parties requérantes agissent sur la base d'un intérêt fort différent²⁰.

7. Hypothèse particulière, le juge joint les affaires dont l'objet est identique et qui sont introduites par la même partie requérante²¹. Le cas n'est pas uniquement d'école : le procédé permet de pallier habilement à l'éventuelle carence de la première requête. Précision essentielle, la seconde requête, qu'il faut naturellement timbrer, doit également satisfaire à toutes les conditions de recevabilité, y compris celle relative au délai de recours. Par la suite, le juge joint les deux requêtes, tandis que le requérant se désiste de la première.

A.2. Les recours ont pour objet des actes connexes

8. Dans certains cas, le Conseil d'Etat ordonne la jonction d'affaires bien que l'objet des requêtes ne soit pas strictement identique : il s'agit de différents recours introduits, le plus souvent par la même partie requérante, à l'encontre d'actes pourvus de liens étroits entre eux. C'est précisément à cet endroit que se rejoignent, en partie, la connexité d'affaires et la

¹⁷ Pour d'autres exemples de procédures spécifiques où l'article 60 de l'arrêté du Régent n'est pas applicable, voy. D. BATSELE, O. DAURMONT et M. HANOTIAU, *Comprendre le Conseil d'Etat par les textes*, collection Les indispensables du droit, Bruylant, Bruxelles, 1997, p. 276 et s.

¹⁸ Les exemples sont innombrables : C.E., 6 décembre 2001, *A.S.B.L. A.R.A.C. et autres*, n° 101.579 ; C.E., 14 novembre 2002, *S.P.R.L. Compagnie Eutherpe et autres*, n° 112.572 ; C.E., 16 avril 2003, *Oger et Lerat*, n° 118.434 et C.E., 5 décembre 2003, *De Bolle et autres*, n° 126.074.

¹⁹ C.E., 27 février 2003, *Blondeel et Van Hoey*, n° 116.564. Voy. ég. C.E., 20 novembre 1997, *Collège des bourgmestre et échevins de la Ville d'Hasselt et autres*, n° 69.710 et C.E., 21 décembre 2005, *Communauté française et autres*, n° 153.065. Parmi les éléments qui sont de nature à établir la connexité, le Conseil d'Etat a occasionnellement égard au fait qu'une même partie a fait intervention dans l'ensemble des affaires en cause (voy., par exemple, C.E., 7 octobre 2004, *Commune de Silly et Ville d'Enghien*, n° 135.827).

²⁰ C.E., 4 novembre 1997, *Lambert et Breemersch*, n° 69.367.

²¹ C.E., 16 septembre 2003, *Neukermans*, n° 122.880.

connexité d'actes : les différents recours introduits à l'encontre d'actes connexes peuvent être joints. Une assimilation trop hâtive entre les deux mécanismes n'est pas sans risque, ce qui justifie que la connexité d'actes introduits par une seule et même requête soit traitée dans un chapitre distinct.

9. Dans l'hypothèse présentement examinée, à savoir celle d'une pluralité de requêtes, l'étude de la jurisprudence administrative fait apparaître différents exemples de jonction pour connexité. Ainsi, le juge administratif aura tendance à joindre les affaires si l'acte attaqué dans la seconde requête n'est, en réalité, qu'une mesure d'exécution de l'acte incriminé dans la première²². De même, le Conseil d'Etat joint les recours qui ont pour objet des arrêtés royaux étroitement liés entre eux, soulèvent des moyens identiques, et posent les mêmes questions de recevabilité²³.

Dans la fonction publique, peuvent être jointes les affaires portant respectivement sur une désignation et la prolongation de celle-ci²⁴. De même, le juge administratif a déjà ordonné la jonction entre le recours qui poursuivait l'annulation de la nomination d'un magistrat à la Cour du travail et la requête incriminant la décision qui l'y désignait président de chambre²⁵. Sont également connexes les requêtes qui ont respectivement pour objet le refus de présentation d'un requérant en vue du renouvellement de sa désignation, la présentation et la désignation par les autorités d'un autre candidat à la même fonction²⁶. Enfin, les requêtes poursuivant les différentes étapes d'une procédure de recrutement peuvent également être jointes, par exemple dans l'hypothèse où « *les actes juridiques attaqués par le second recours constituent manifestement le point final de l'acte administratif complexe dont certains éléments sont attaqués par le premier recours* »²⁷.

En matière d'urbanisme, le juge joint, à l'occasion, des affaires qui mettent en cause des permis d'urbanisme différents, mais sont relatives au même complexe urbanistique²⁸. Sont également connexes les requêtes portant respectivement sur un permis de lotir et sur un permis d'urbanisme qui trouve son fondement dans le premier acte attaqué²⁹.

S'agissant du contentieux des étrangers³⁰, la haute juridiction administrative joint des requêtes qui, quoiqu'elles aient pour objet l'annulation d'actes distincts, n'en sont pas moins connexes en raison du lien familial existant entre les parties requérantes et des données factuelles ou juridiques strictement identiques³¹.

B) CAS OU LE JUGE N'OPERE PAS LA JONCTION DES AFFAIRES

10. De manière générale, le Conseil d'Etat manie avec prudence la prérogative que lui confère l'article 60 du Règlement général de procédure. Ainsi, il préfère prononcer une longue série d'arrêtés analogues plutôt que d'opérer la jonction entre des demandes de

²² C.E., 16 septembre 2003, *Warnier*, n° 122.881.

²³ C.E., 3 novembre 2004, *Union professionnelle association belge des médecins spécialistes en médecine physique et réadaptation et Loix*, n° 136.961.

²⁴ C.E., 19 mai 2005, *Steppe*, n° 144.616.

²⁵ C.E., 25 mai 2004, *Koot*, n° 131.684.

²⁶ C.E., 23 novembre 2005, *Finet*, n° 151.650.

²⁷ C.E., 10 décembre 2001, *Meuleman*, n° 101.713.

²⁸ *Voy.*, à titre d'illustrations, C.E., 14 janvier 2003, *Goblet*, n° 114.453 et C.E., 12 janvier 2005, *S.A. Compagnie immobilière de Belgique et S.A. Investissement et Promotion*, n° 139.157. Pour un exemple de jonction d'affaires introduites par les mêmes parties requérantes à l'encontre d'un permis d'urbanisme et d'un permis d'environnement, voy. C.E., 13 mai 2004, *R. Van De Put et J. Van De Put*, n° 131.426.

²⁹ C.E., 29 novembre 2005, *Bertrand et Caprasse*, n° 151.905.

³⁰ Sur la connexité d'affaires dans le contentieux des étrangers, voy. J. VANHAEVERBEEK, *op. cit.*, n° 411 et s.

³¹ C.E., 30 septembre 2002, *XXX et YYY*, n° 110.765 et C.E., 19 février 2003, *XXX et YYY*, n° 116.129.

suspension introduites par plusieurs C.P.A.S. destinataires d'une décision ministérielle à contenu identique³².

De même, la connexité n'est pas établie entre deux recours introduits par la même partie requérante à l'encontre de deux arrêtés royaux édictés le même jour, mais dont l'adoption est l'aboutissement de procédures distinctes³³.

Par ailleurs, ne peuvent être jointes des requêtes alléguant le même grief à l'encontre de décisions refusant à plusieurs requérants l'octroi d'un permis de port d'armes à feu ; l'autorité a, en effet, l'obligation de statuer au cas par cas sur des actes administratifs individuels sans lien entre eux³⁴.

Constatant que la sanction disciplinaire infligée au requérant et la décision de mettre fin à son stage constituent des actes distincts, que les moyens invoqués à leur encontre sont différents, le Conseil d'Etat estima que le lien existant entre ces deux actes n'était pas suffisant pour justifier la jonction des requêtes qui poursuivaient leur annulation³⁵. S'agissant d'une sanction disciplinaire et d'une mesure d'ordre, le Conseil d'Etat a déjà refusé de joindre de telles requêtes au motif qu'en l'espèce, « l'annulation ou le rejet du recours dirigé contre un de ces actes serait sans effets sur le sort qui doit être réservé à l'autre »³⁶.

11. La haute juridiction administrative n'estime pas non plus nécessaire de faire droit à une demande de jonction d'affaires similaires lorsque l'assemblée générale les traite simultanément³⁷.

Enfin, bien que la connexité soit manifeste, le haut juge refuse de joindre des affaires lorsque cette jonction en retarderait le traitement³⁸. Par exemple, le Conseil d'Etat n'opère pas la jonction dès le moment où l'une des affaires concernées a déjà fait l'objet d'un rapport de l'auditorat pour être traitée selon une procédure abrégée³⁹. C'est également le cas lorsque la jonction des demandes de suspension impliquerait le renvoi des causes devant une chambre bilingue, les parties requérantes appartenant à des rôles linguistiques différents⁴⁰. Constatant que la législation lui imposait de statuer sur les demandes de suspension dans les 60 jours de leur introduction, le Conseil d'Etat estima qu'il convenait, dans cet esprit, d'éviter toute mesure de nature à retarder le prononcé des arrêts. Partant, il ne retint pas la connexité et rendit, le même jour, deux arrêts analogues prononcés par deux chambres différentes⁴¹.

1.3. Conséquences

12. Le premier effet de ce mécanisme est naturellement de réunir l'ensemble des parties aux causes jointes dans une seule et même affaire. Cet aspect est loin d'être négligeable, par

³² C.E., 23 septembre 2003, *C.P.A.S. de Daverdisse*, n° 123.266 et les nombreux arrêts semblables.

³³ C.E., 8 octobre 2003, *Defays*, n° 123.998 et n° 123.999. Comp. avec C.E., 25 juin 2004, *Corbisier*, n° 133.151.

³⁴ C.E., 8 février 2002, *Dervaux*, n° 103.479.

³⁵ C.E., 1^{er} juillet 2003, *Degroote*, n° 121.132.

³⁶ C.E., 27 avril 2005, *Muller*, n° 143.770. Comp. *infra* n° 27 sur la connexité d'actes.

³⁷ Voy., par exemple, C.E., ass., 19 juillet 2004, *Bauwens, Peeters et Ingels*, n° 134.023 et *Verheyden*, n° 134.022, *J.L.M.B.*, 2006, p. 15 et s., obs. L. DONNAY : « Le risque de préjudice grave difficilement réparable en matière de nomination ou de promotion dans la fonction publique ».

³⁸ Voy. C.E., 7 janvier 1997, *Vercammen*, n° 63.798.

³⁹ C.E., 29 janvier 1997, *Geraerts*, n° 64.236.

⁴⁰ L'article 61 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, prévoit notamment que les affaires connexes dont l'une requiert pour la traiter une langue différente de celle qui est requise pour les autres sont dévolues à une chambre bilingue.

⁴¹ C.E., 5 janvier 1990, *Courbe*, n° 33.720 et *Van Erp*, n° 33.722. Observons que le Conseil d'Etat ne joignit pas non plus les requêtes en annulation : C.E., 12 octobre 1992, *Courbe*, n° 40.716 et C.E., 21 février 1995, *Van Erp*, n° 51.703.

exemple dans l'hypothèse où le Conseil d'Etat pose une question préjudicielle, que ce soit à la Cour d'arbitrage, à la Cour de justice Benelux ou à la Cour de justice des Communautés européennes. En effet, en pareil cas, toutes les parties aux causes jointes devant le Conseil d'Etat pourront également être parties à la procédure devant la juridiction qui statue à titre préjudiciel, sans réserver cette prérogative aux seules parties à l'origine de l'affaire dans laquelle la question avait été soulevée⁴².

A) QUANT A LA SITUATION DES PARTIES REQUERANTES

13. La jonction d'affaires pour connexité entraîne relativement peu d'autres changements majeurs quant à la situation des parties requérantes. Bien plus, il nous paraît opportun d'insister sur l'absence d'effet de la connexité d'affaires à différents niveaux.

En effet, le seul fait d'ordonner la jonction des causes ne dispense le juge d'aucun examen : chaque requête doit satisfaire à toutes les conditions de compétence et de recevabilité. Ainsi, la connexité d'affaires n'empêche nullement le Conseil d'Etat de déclarer, sitôt après avoir ordonné leur jonction, qu'une (ou plusieurs) requête est irrecevable⁴³ ou que les requérants ont perdu intérêt dans un recours⁴⁴.

Dans le même ordre d'idées, la jonction d'affaires pour connexité n'implique, dans le chef des parties requérantes, aucune modification de leurs obligations relatives à la taxe du recours⁴⁵. Chaque requête en annulation et chaque demande de suspension doivent être

⁴² De jurisprudence constante, la Cour d'arbitrage estime que la simple qualité de partie à une procédure analogue à celle dont elle est saisie à titre préjudiciel ne suffit pas pour établir l'intérêt à intervenir dans une procédure sur question préjudicielle (voy., par exemple, C.A., n° 57/93 du 8 juillet 1993, C.A., n° 10/97 du 5 mars 1997 et C.A., n° 35/97 du 12 juin 1997). Quelques arrêts plus récents semblent toutefois atténuer quelque peu la rigueur de ce principe en admettant, dans certaines circonstances, l'intervention d'une partie à une procédure analogue. Par exemple, la Cour accueillit favorablement la requête en intervention dont l'auteur avait demandé au juge saisi de l'affaire analogue qu'il pose une question préjudicielle portant sur le même problème (C.A., n° 13/2004 du 21 janvier 2004). De même, une partie peut valablement intervenir à la procédure devant la Cour d'arbitrage lorsque le juge a renvoyé son affaire au rôle dans le but précis d'attendre la réponse de la Cour à la question préjudicielle posée dans une affaire analogue (C.A., n° 126/2000 du 6 décembre 2000). Tout récemment, un demandeur en intervention fit valoir que son affaire avait un objet identique à celle dont était saisi le juge *a quo*, mais qu'elle n'était pas encore en état d'être jugée avant que la Cour d'arbitrage n'ait répondu à la question préjudicielle, de sorte qu'il ne pouvait pas demander utilement au juge d'interroger la Cour afin de pouvoir se joindre à la procédure. La Cour d'arbitrage tint compte de ces circonstances et estima qu'il justifiait d'un intérêt suffisant à intervenir dans la procédure (C.A., n° 73/2006 du 10 mai 2006). Il faut reconnaître que, par cette évolution jurisprudentielle, l'utilité de la publication au *Moniteur* des questions préjudicielles faite en application de l'article 74 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage du 6 janvier 1989 s'en trouve ainsi sensiblement renforcée.

⁴³ Voy., par exemple, C.E., 3 novembre 2004, *Union professionnelle association belge des médecins spécialistes en médecine physique et réadaptation et Loix*, n° 136.961.

⁴⁴ Voy., à titre d'illustrations, C.E., 13 mai 2004, *R. Van De Put et J. Van De Put*, n° 131.426 ; C.E., 23 novembre 2005, *Finet*, n° 151.650 et C.E., 29 novembre 2005, *Bertrand et Caprasse*, n° 151.905.

⁴⁵ Quant à la légalité et la nature exacte de ce prélèvement, il faut relever que, par un arrêt n° 146.889 du 28 juin 2005, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante à la Cour d'arbitrage : « *L'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, viole-t-il les articles 10, 11 et 170 de la Constitution, pris isolément et combinés entre eux, en ce qu'il délègue au Roi le pouvoir de déterminer les éléments essentiels de la taxe liée au recours devant le Conseil d'Etat, notamment son montant, son fait générateur, la forme selon laquelle elle doit être acquittée ainsi que le moment de sa déduction alors que nul ne peut être soumis à un impôt ou être exonéré de cet impôt que par la décision d'une assemblée délibérante démocratiquement élue ?* » (M.B., 28 juillet 2005). Par un arrêt n° 124/2006 du 28 juillet 2006, la Cour d'arbitrage a jugé que cette disposition ne violait pas les articles précités au motif que, si la taxe en question constituait bel et bien un impôt au sens de l'article 170, § 1^{er}, de la Constitution, la délégation accordée au Roi contenue dans la disposition législative querellée avait pour véritable fondement juridique l'article 160, alinéa 1^{er}, de la Constitution.

respectivement munies de timbres fiscaux pour un montant de 175 €⁴⁶, le fait que l'on soit en présence d'affaires éventuellement connexes ne change rien à cet égard. Ce principe connaît toutefois quelques tempéraments⁴⁷ dans les détails desquels nous n'entrerons pas car ils ne sont pas spécifiques à la connexité.

La question du moment auquel il convient de s'acquitter de la taxe du recours dépassant le cadre de la présente étude, nous nous bornons à renvoyer à l'important avis intitulé « *Vade-mecum* relatif à la mise en œuvre des nouvelles règles de procédure » et publié au *Moniteur belge* du 14 janvier 1999. Le sujet revêt pourtant un intérêt réel, tant le requérant doit faire preuve de vigilance, par exemple dans le cas d'une demande de suspension ordinaire accompagnée d'une requête en annulation non timbrée⁴⁸.

Il faut également rappeler que si une seule et même requête est introduite par plusieurs requérants, le paragraphe 3 de l'article 70 de l'arrêté du Régent précise qu'elle donne lieu au paiement d'autant de fois la taxe qu'il y a de requérants. Une requête introduite par une pluralité de requérants, laquelle poursuit, par définition, le même objet et développe les mêmes moyens, n'est, en réalité, qu'une forme particulière de connexité d'affaires.

14. La jonction de recours n'a donc aucune incidence sur le montant de la taxe dont doivent s'acquitter les parties requérantes et elle n'implique pas non plus de modifications quant à la liquidation des dépens y relatifs ; ils sont mis à charge de la partie qui succombe au fond, conformément à l'alinéa 5 de l'article 68 du Règlement général de procédure⁴⁹.

B) QUANT A LA SITUATION DE LA PARTIE ADVERSE

15. Le sort de la partie adverse n'est que très peu affecté par une jonction d'affaires. Il y a toutefois lieu d'insister à nouveau sur le fait que la jonction des demandes de suspension n'entraîne pas *de jure* la jonction des requêtes en annulation. Par conséquent, en cas d'arrêt suspendant un acte et ayant joint les affaires dans les procédures en référé, la partie adverse – comme la partie intervenante, d'ailleurs, ou, plus généralement, toute partie ayant intérêt à la solution de l'affaire – qui souhaite poursuivre la procédure au fond se montrera particulièrement vigilante.

C'est probablement la raison pour laquelle, à l'occasion d'un arrêt où plusieurs demandes de suspension sont jointes et dans lequel est suspendue l'exécution d'un permis d'urbanisme, le Conseil d'Etat précise que « *si, à la suite du présent arrêt, une partie demande la poursuite de la procédure, elle doit le faire distinctement pour chaque recours pour lequel elle demande la poursuite de la procédure en annulation* »⁵⁰.

⁴⁶ Article 70, § 1, 2°, de l'arrêté du Régent du 23 octobre 1948. Comp. avec la connexité d'actes introduits par une seule et même requête : *infra* n° 21 et s.

⁴⁷ Sur cette matière, voy. notamment S. DE TAEYE et W. WEYMEERSCH, *Procedures voor de Raad van State*, 2^e édition, collection C.D.P.K.-Libri n° 7, Mys en Breesch, Gand, 2000, n° 372 et s.

⁴⁸ Voy. la combinaison des articles 70, § 1^{er}, al. 2, et 71, al. 1^{er}, b), du Règlement général de procédure, le point 27.1 du *Vade-mecum* précité, ainsi que C.E., ass., 10 mars 2004, *S.A. Stevan*, n° 129.110, *R.W.*, 2005-2006, p. 500 et s., obs. A. COPPENS : « Geen fiscale zegels, geen voortzetting van de procedure ».

⁴⁹ S'il n'y a plus lieu de statuer sur les affaires, le Conseil d'Etat liquide les dépens à charge de la partie qui a provoqué cette situation. Ainsi, la taxe reste supportée par le requérant s'il s'est désisté de son recours (voy., par exemple, C.E., 1^{er} décembre 2004, *Konen*, n° 137.913), tandis qu'elle est mise à charge de la partie adverse dans l'hypothèse où cette dernière a retiré, même implicitement, l'acte attaqué (voy., par exemple, C.E., 29 novembre 2005, *Bertrand et Caprasse*, n° 151.905).

⁵⁰ C.E., 6 décembre 2001, *A.S.B.L. A.R.A.C. et autres*, n° 101.579.

C) QUANT A LA SITUATION DE LA PARTIE INTERVENANTE

16. Pour se mettre à l'abri de toute mauvaise surprise, la partie intervenante prudente introduira (et timbrera à concurrence de 125 €) une requête pour chaque affaire dans laquelle elle souhaite intervenir.

Ensuite, il faut observer que, indépendamment de toute connexité, l'intervention dans une procédure en référé et au fond semble nécessiter deux requêtes dûment timbrées⁵¹, comme la demande de suspension doit être introduite par un acte distinct de la requête en annulation. Signalons toutefois que, à l'heure où la présente étude était à l'impression, un important projet de loi réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers était adopté à la Chambre des Représentants et au Sénat. Cette nouvelle législation va sensiblement modifier le régime actuel⁵².

Enfin, il faut reconnaître que les conséquences d'une jonction d'affaires pour la partie intervenante sont malaisées à déterminer. Cette difficulté résulte de différents facteurs : la jonction d'affaires peut survenir à différents stades de la procédure et, comme l'intervention, elle peut avoir lieu par ordonnance ou dans l'arrêt qui statue sur les recours. De plus, la jurisprudence qui traite de ces questions n'est pas nécessairement homogène.

17. Ainsi, un arrêt du 14 juillet 1989 semble prendre en considération l'ordre dans lequel surviennent ces deux incidents. L'intervention accueillie par ordonnance étant postérieure à l'ordonnance de jonction pour connexité, elle ne devait donner lieu qu'au paiement d'une taxe unique. Le Conseil d'Etat ordonna par conséquent que l'administration de l'enregistrement et des domaines rembourse à l'intervenant le montant de la taxe indûment acquittée⁵³. Séduisant dans un premier temps, ce critère pêche principalement par le fait que l'ordre de survenance des deux incidents varie, sans qu'il soit toujours possible d'en déterminer les raisons. Existe-t-il en effet des motifs non circonstanciels de nature à justifier qu'une ordonnance⁵⁴ soit postérieure à une autre ? Quels sont les éléments qui motivent le juge à joindre (ou accueillir une intervention) par ordonnance plutôt que dans l'arrêt ? Que décider dans l'hypothèse où l'arrêt statue concomitamment sur ces deux incidents ?

Comme observé précédemment, la prudence enjoint donc d'introduire une requête en intervention dûment timbrée pour chaque affaire dans laquelle l'intervention est souhaitée. Cette solution s'avère néanmoins coûteuse pour l'intervenant et peu satisfaisante sur le plan des principes, eu égard au concept même de connexité.

⁵¹ Voy. l'article 70, § 2, de l'arrêté du Régent du 23 octobre 1948 et le point 22.1 du Vade-mecum. Comp. avec M. LEROY, *Contentieux administratif*, 3e édition, précis de la Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, Bruylant, Bruxelles, 2004, p. 835.

⁵² Ainsi, l'alinéa 1^{er} du paragraphe 3 de l'article 17 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, disposera notamment que « sauf dans le cas d'extrême urgence, la demande de suspension et le recours en annulation doivent être introduits par un seul et même acte » (voy. *Doc. parl.*, Ch., sess. 2005-2006, n° 51 2479/001, pp. 27 et 28, ainsi que n° 51 2479/012, p. 4). De plus, sera ajouté à l'article 21bis des lois sur le Conseil d'Etat un paragraphe 3 libellé comme suit : « si celui qui a intérêt à la solution de l'affaire intervient dans le cadre d'une demande de suspension qui a été introduite, conformément à l'article 17, § 3, alinéa 1^{er}, dans le même acte que le recours en annulation, cette requête en intervention vaut tant pour la demande de suspension que pour le recours en annulation ». Corrélativement, un paragraphe 6 sera ajouté à l'article 30 des lois sur le Conseil d'Etat. Aux termes du second alinéa de ce sixième paragraphe, le droit de timbre de 125 EUR exigé pour toute requête en intervention ne devra être acquitté qu'une seule fois s'il est fait application de l'article 21bis, § 3 (voy. *Doc. parl.*, Ch., sess. 2005-2006, n° 51 2479/001, pp. 43, 49 et 296, ainsi que n° 51 2479/012, pp. 7 et 11). Quant à l'entrée en vigueur de ces dispositions, voy. *Doc. parl.*, Ch., sess. 2005-2006, n° 51 2479/012, pp. 123, 124 et 141.

⁵³ C.E., 14 juillet 1989, *Peeters*, n° 32.949.

⁵⁴ Que la date prise en compte pour l'intervention soit celle de l'introduction de la requête ou celle de l'ordonnance qui l'accueille, le problème demeure identique.

Ceci amène à s'interroger sur la véritable nature d'une ordonnance. Les Nouvelles décrivent l'ordonnance accueillant une intervention comme suit⁵⁵ :

« Cette décision, lorsqu'elle admet la recevabilité, n'est en principe que provisoire. C'est l'arrêt qui doit être considéré comme portant la décision définitive sur la recevabilité, soit implicitement en se référant à l'ordonnance, soit expressément si la recevabilité est contestée par une des parties ou si les débats ont fait apparaître une cause d'irrecevabilité. L'ordonnance qui accueille la demande ne peut donc jamais être considérée que comme une admission à participer aux débats. [...] Les ordonnances ne sont que des mesures d'ordre intérieur nécessaires au déroulement harmonieux de la procédure. Elles ne devraient jamais préjuger du fond. »

Cette analyse, qui met en exergue le caractère provisoire de l'ordonnance accueillant une requête en intervention, nous paraît également transposable sur ce point à l'ordonnance joignant les causes. Après tout, même lorsque les affaires ont été jointes par ordonnance, rien n'empêche le haut juge de disjoindre les recours par une ordonnance postérieure ou dans un arrêt⁵⁶. Compte tenu de ces éléments, est-il toujours opportun de faire dépendre le nombre de taxes dues – et donc la recevabilité de la requête – d'un ordre aléatoire d'ordonnances provisoires ? N'est-il pas plus adéquat d'attendre une décision définitive, à savoir le dispositif de l'arrêt, pour juger cet aspect de la recevabilité de la requête en intervention ?

18. Un arrêt prononcé le 5 décembre 2003 attire également l'attention. Trois requérants introduisent chacun une demande de suspension de l'exécution d'un permis d'urbanisme. Les deux titulaires du permis attaqué introduisent une requête en intervention unique, timbrée à 250 €, par laquelle ils entendent faire intervention dans les trois procédures en suspension. Sitôt les causes jointes dans l'arrêt, le haut juge examine la recevabilité de la requête en intervention :

« Considérant que, au moment de l'introduction de la requête en intervention, les requérants en intervention ne peuvent tenir pour acquis que les trois procédures seront jointes ultérieurement pour connexité ; qu'en présence de trois demandes de suspension distinctes, ils devaient acquitter les droits de timbre liés à la requête en intervention dans chacune de ces trois procédures [...]»⁵⁷

Convenons qu'il est un peu délicat de déclarer irrecevable, même pour partie, une requête en intervention dans cette hypothèse. De plus, comment distinguer en pratique la requête en intervention recevable dans une affaire, irrecevable dans les deux autres dès le moment où les trois affaires ont été jointes pour connexité et qu'elles ont pour objet le même acte ?

19. La critique est aisée mais la solution idéale ne saute pas aux yeux. La piste suivante peut être suggérée, bien qu'elle ne soit pas non plus exempte de tout inconvénient.

Le principe demeurerait qu'une requête timbrée est nécessaire pour intervenir dans chaque recours⁵⁸. Unique tempérament à cette règle, l'intervention dans des affaires jointes peut être valablement réalisée au moyen d'une seule requête timbrée à 125 €. Toutefois, cet

⁵⁵ Les Nouvelles, *Droit administratif*, t. VI, *Le Conseil d'Etat*, Larcier, Bruxelles, 1975, p. 701 et 702.

⁵⁶ Pour des exemples où les affaires jointes pourraient être disjointes, voy. M. LEROY, *op. cit.*, p. 652 et 653.

⁵⁷ C.E., 5 décembre 2003, *De Bolle et autres*, n° 126.074. Les parties intervenantes ont évité une telle mésaventure au fond, probablement en raison du fait que le Conseil d'Etat a joint les affaires par ordonnance avant qu'elles n'aient introduit leur requête en intervention (C.E., 15 mars 2005, *De Bolle et autres*, n° 142.165).

⁵⁸ Quant au moment auquel il convient de s'acquitter de la taxe, voy. l'article 70, § 2, al. 2, du Règlement général de procédure, ainsi que les points 17 à 24 du *Vade-mecum* précité.

aspect de la recevabilité de la requête ne pourrait être définitivement appréciée que dans l'arrêt qui juge les affaires et statue sur la connexité de façon irrévocable⁵⁹.

Une requête timbrée à 125 € suffirait donc à intervenir dans toutes les affaires jointes. En revanche, si d'aventure la connexité n'est pas établie par l'arrêt qui tranche les recours, la requête ne permettrait l'intervention que dans une seule affaire.

En vue d'éviter toute spéculation quant au caractère connexe de plusieurs affaires, l'intervenant prudent aura introduit autant de requêtes timbrées qu'il y a de recours. Toutefois, il ne devrait pas être pénalisé pour sa vigilance et l'arrêt joignant les causes devrait, par conséquent, ordonner au profit de l'intervenant le remboursement des taxes perçues excédant 125 €⁶⁰.

20. La connexité d'affaires n'a pas d'effet sur la liquidation des dépens liés à l'intervention volontaire. Généralement, le Conseil d'Etat les met à charge de l'intervenant, quelle que soit l'issue du litige et qu'il s'agisse d'une intervention à l'appui de la requête ou d'une intervention en défense. Certains arrêts⁶¹ mettent toutefois les dépens liés à l'intervention à charge de la partie requérante ou adverse qui succombe. Cette tendance, qui est loin d'être neuve⁶², prend appui sur l'alinéa 5 de l'article 68 du Règlement général de procédure, unique disposition régissant la matière, aux termes duquel :

« 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 ».

⁵⁹ C'est, du reste, ce qui se passe également pour les autres conditions de recevabilité de l'intervention. Ainsi, dans un arrêt du 1^{er} février 2005, alors qu'une ordonnance antérieure avait accueilli une requête en intervention, le Conseil d'Etat a finalement rejeté cette dernière en estimant, au terme d'un examen très approfondi, que le demandeur en intervention restait en défaut d'établir son intérêt à la cause. A cette occasion, le Conseil d'Etat a rappelé expressément « *que, comme le précise le rapport au Régent précédant l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat (Pasinomie, 1948, p. 592), l'ordonnance par laquelle le président de la chambre saisie déclare la demande d'intervention recevable n'a d'autre objet que d'empêcher des interventions téméraires et vexatoires ; que ce contrôle se fait généralement en deux temps ; que la chambre saisie statue, dans un premier temps, sans délai et par ordonnance, sur la recevabilité de la demande en intervention, mais que c'est l'arrêt lui-même qui, dans un deuxième temps, statue définitivement sur cette recevabilité ; qu'il s'ensuit que l'ordonnance par laquelle le président de la chambre saisie déclare recevable, après une enquête sommaire, la demande en intervention, ne peut être considérée que comme une mesure d'ordre intérieur provisoire par laquelle le demandeur en intervention est autorisé à participer aux débats ; que, contrairement à ce que fait valoir [celui-ci], une telle ordonnance ne préjuge donc pas de la décision définitive sur la recevabilité de la demande en intervention, avec cette conséquence qu'aucune autorité de chose jugée ne peut y être attachée* » (C.E., 1^{er} février 2005, *Brutélé*, n° 139.995).

⁶⁰ Le remboursement d'une taxe indûment acquittée est un procédé déjà employé dans d'autres hypothèses. C'est notamment le cas lorsque le Conseil d'Etat fait usage d'une des procédures abrégées alors que le requérant a introduit une demande de suspension et une requête en annulation, toutes deux timbrées. L'article 70, § 1^{er}, al. 3, de l'arrêté du Régent prévoyant qu'en pareille hypothèse, la requête en annulation ne donne pas lieu au paiement de la taxe, le Conseil d'Etat ordonne dès lors le remboursement des timbres indûment avancés. Pour des exemples d'arrêts mettant en œuvre les procédures abrégées prévues aux articles 26 et 27 de l'arrêté royal du 9 juillet 2000 précité et ayant ordonné un tel remboursement, voy. J. VANHAEVERBEEK, *op. cit.*, n° 356, p. 149.

⁶¹ Voy., par exemple, C.E., 15 mars 2005, *De Bolle et autres*, n° 142.165 ; C.E., 12 mai 2005, *Renard et autres*, n° 144.330 et C.E., 9 décembre 2005, *S.P.R.L. Seniorie de Carlsbourg*, n° 152.449.

⁶² Les Nouvelles, *op. cit.*, p. 709, n° 2143.

II. – La connexité entre différents actes mis en cause par une seule et même requête

2.1. Origine

21. Le règlement de procédure précise, au paragraphe 2 de son article 2, que la requête doit mentionner l'objet de la demande ou du recours. L'article 70, § 1, 2°, du même règlement dispose qu'une taxe de 175 € est notamment due pour « *les requêtes introductives d'un recours en annulation contre les actes et règlements des diverses autorités administratives ou contre les décisions contentieuses administratives ainsi que [pour] les demandes de suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement d'une autorité administrative* ».

Le Conseil d'Etat a déduit de ces deux dispositions qu'une seule requête ne pouvait valablement contenir qu'un seul objet⁶³. Les exigences inhérentes à une bonne administration de la justice requièrent, en effet, que « *le procès se déroule dans la clarté la plus grande possible, que le litige demeure intelligible dans son ensemble, que les problèmes juridiques qu'il soulève s'ordonnent autour d'un petit nombre de points centraux et se laissent par suite cerner avec précision* »⁶⁴.

Très tôt, la jurisprudence va apporter un correctif à cette règle en acceptant de se prononcer sur les différents objets d'une même requête, pour autant que les actes qui y sont incriminés présentent entre eux un lien de connexité suffisant⁶⁵. L'objectif poursuivi par cette dérogation est de faciliter l'instruction dont font l'objet ces actes connexes, d'éviter la contradiction entre plusieurs arrêts et de satisfaire également aux exigences inhérentes à une bonne administration de la justice. La requête à objet multiple est donc permise, mais uniquement dans la stricte mesure où les actes dont elle postule l'annulation (ou la suspension⁶⁶) sont connexes.

A côté du mécanisme examiné au chapitre I, qui permet de joindre les affaires connexes, la notion de connexité en génère un second : elle est également utilisée pour qualifier la situation où les actes, dont l'annulation (ou la suspension) est demandée par une requête unique, présentent entre eux des liens particuliers. En ce sens, l'admission d'une requête introduite à l'encontre de plusieurs actes connexes est un mécanisme exclusivement jurisprudentiel. Il n'est toutefois pas sans rappeler l'article 701 du Code judiciaire aux termes duquel « *diverses demandes entre deux ou plusieurs parties peuvent, si elles sont connexes, être introduites par le même acte* ».

2.2. Typologie des actes connexes

22. L'introduction d'une requête unique, timbrée à 175 €, pour se plaindre de plusieurs actes administratifs constitue naturellement un procédé extrêmement intéressant pour la partie requérante puisqu'il lui permet de faire l'économie d'autant de requêtes timbrées qu'il y a d'actes connexes. Le mécanisme n'est cependant pas sans risque. Si le Conseil d'Etat estime que la connexité entre les actes attaqués n'est pas suffisamment établie, le recours ne sera recevable que pour un seul acte. Le moyen pris de l'absence de connexité entre actes

⁶³ Voy, parmi beaucoup d'autres, C.E., 17 mars 1961, *Debra*, n° 8.487.

⁶⁴ C.E., 18 octobre 1993, *Dequesne*, n° 44.578.

⁶⁵ Voy. not. C.E., 22 février 1967, *Coens*, n° 12.236 et C.E., 14 novembre 1978, *Van Der Straeten et autres*, n° 19.249.

⁶⁶ L'introduction d'une requête unique ayant pour objet plusieurs actes connexes est un mécanisme autorisé tant au fond que dans la procédure en référé ; l'article 8, al. 2, 3°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 précité dispose également que la demande de suspension contient la mention de l'acte ou du règlement attaqué.

introduits par une seule requête est, le cas échéant, soulevé d'office par le juge administratif⁶⁷. L'irrecevabilité d'une partie du recours étant une sanction considérable, il est dès lors essentiel de procéder à l'identification des actes connexes par rapport à d'autres actes qui ne présentent pas entre eux un lien suffisamment étroit permettant de justifier l'introduction d'une seule requête.

A) LES DIFFERENTS ACTES MENANT A UNE OPERATION COMPLEXE

23. Postuler au moyen d'une seule requête l'annulation (ou la suspension) de l'acte couronnant une opération complexe et d'autres actes y ayant participé ne pose guère de problème au point de vue de la connexité.

Dans le domaine des marchés publics par exemple, un soumissionnaire évincé peut valablement poursuivre, au moyen d'une requête unique, à la fois la décision qui attribue le marché à un concurrent et la décision qui déclare son offre irrecevable, ces deux actes étant connexes. A la vérité, l'obstacle majeur à la recevabilité d'un recours ayant pour objet plusieurs actes qui ont donné naissance à une même opération complexe ne se situe pas sur le plan de la connexité. La principale difficulté est surtout de savoir si ces actes préalables constituent bel et bien des mesures de nature à faire grief⁶⁸. Le champ d'investigation de la présente étude étant limité à l'examen de la connexité, cette problématique ne sera pas davantage examinée. Tout au plus, nous nous bornons à signaler le très important arrêt *S.A. Labonorm* du 2 décembre 2005. Cet arrêt, prononcé en assemblée générale de la section d'administration, offre au soumissionnaire évincé un choix procédural puisqu'il peut désormais attaquer les décisions préalables qui emportent dans son chef des effets juridiques définitifs soit directement, soit ultérieurement, à l'occasion d'un recours ayant pour objet d'autres décisions postérieures prises dans le cadre de la procédure en passation⁶⁹.

En matière de fonction publique, une seule requête suffit à contester la promotion octroyée à un agent et le refus de prendre en considération la candidature du concurrent évincé⁷⁰. En pareille hypothèse, le candidat malheureux semble également avoir le choix quant à la manière d'exercer son recours ; il peut pareillement poursuivre directement le refus opposé par l'administration ou bien concentrer son pourvoi sur l'acte final couronnant l'opération complexe, à savoir la promotion de son concurrent⁷¹.

B) L'ACTE ET LA DECISION QUI EN EST LA CONSEQUENCE IMMEDIATE

24. La connexité est établie entre deux actes si l'un n'est, en réalité, que la conséquence immédiate et directe de l'autre.

Ainsi, les décisions concomitantes de ne pas retenir la candidature d'un agent et de recommencer la procédure de nomination pour l'emploi auquel il avait postulé peuvent être

⁶⁷ C.E., 22 février 1967, *Coens*, n° 12.236 et C.E., 14 novembre 1979, *Union professionnelle des promoteurs de logements et d'aménagement du territoire*, n° 19.912. Pour des exemples plus récents, voy. C.E., 21 novembre 2001, *Ponsard*, n° 100.966 ; C.E., 26 juin 2003, *Siau*, n° 121.035 ; C.E., 28 octobre 2003, *Roobroek*, n° 124.750 et C.E., 6 février 2004, *Rock*, n° 127.874.

⁶⁸ Sur cette question, voy. notamment P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, 2^e édition, collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, Larcier, Bruxelles, 2002, n° 364 et s. ; M. LEROY, *op. cit.*, spéc. p. 530 et 531, ainsi que J. BAERT et G. DEBERSAQUES, *Raad van State Afdeling Administratie, 2. Ontvankelijkheid*, collection Administratieve Rechtsbibliotheek, Die Keure, Bruges, 1996, n° 24 et s.

⁶⁹ C.E., ass., 2 décembre 2005, *S.A. Labonorm*, n° 152.173, *T.B.P.*, 2006, p. 166 et s., extraits du rapport du Premier auditeur J. STEVENS ; *T. Gem.*, 2006, p. 50 et s., obs. A. COOLSAET : « De aanvechtbaarheid van voorbereidende handelingen in het raam van de gunning van een overheidsopdracht : de knoop is doorgehakt ».

⁷⁰ Voy., par exemple, C.E., 24 novembre 2004, *Auspert*, n° 137.586.

⁷¹ C.E., 25 mai 2004, *Koot*, n° 131.684.

connexes dans la mesure où le second acte attaqué n'est qu'une conséquence du premier et procèdent de la même intention commune⁷².

Il faut surtout ranger dans cette catégorie la décision qui constitue uniquement une simple mesure d'exécution du premier acte attaqué. Par exemple, une requête unique peut valablement poursuivre un statut et les mesures prises par l'administration en vue de s'y conformer⁷³. Sont également connexes une circulaire ministérielle et la décision prise en application de celle-ci⁷⁴. De même, un article d'une résolution et la nomination faite en vertu de cette disposition peuvent être poursuivis au moyen d'une seule requête⁷⁵.

La rareté de tels cas de figure s'explique par le fait qu'un acte de pure exécution ne fait généralement pas grief et n'est donc pas susceptible de faire l'objet d'un recours. Par conséquent, il est relativement peu fréquent de se trouver en présence d'une décision qui, tout en étant une conséquence immédiate et directe de l'autre acte poursuivi, en est suffisamment émancipée pour pouvoir, elle aussi, faire l'objet d'un recours⁷⁶.

C) CERTAINS ACTES DE MEME NATURE

25. La connexité résulte d'un faisceau d'éléments. Le fait que les actes mis en cause soient de même nature et produisent les mêmes effets constitue l'un d'eux, mais ne suffit pas.

De plus, quand bien même les affaires ayant pour objet des actes de nature identique présenteraient une autre ressemblance, la connexité ne serait pas encore nécessairement établie. Les exemples tirés de la jurisprudence sont nombreux. Tout d'abord, la connexité n'est pas établie du fait que la partie requérante est elle-même destinataire de ces actes similaires⁷⁷. Ensuite, dans l'hypothèse où les moyens invoqués à l'encontre de deux actes de même nature sont identiques, cet élément ne suffit pas non plus à les rendre connexes⁷⁸. Enfin, l'objectif unique à la base de la délivrance de deux actes de même nature emporte parfois⁷⁹ un constat de connexité, mais pas toujours⁸⁰.

Par contre, certains éléments dissemblables aux deux affaires ne font pas nécessairement obstacle à la connexité. C'est notamment le cas si les auteurs des actes de même nature sont différents⁸¹. De même, alors qu'elles ont pourtant été infligées à un moment différent, deux mesures disciplinaires peuvent éventuellement présenter entre elles un lien de connexité suffisant dans la mesure où la seconde peine a été prononcée dans le prolongement de la première afin de sanctionner la mauvaise volonté persistante du requérant⁸².

26. Le contentieux des promotions dans la fonction publique illustre adéquatement le raisonnement qu'il faut tenir en la matière. Le cas de figure est aussi simple que courant : un

⁷² C.E., 11 mai 1994, *Bourgeois*, n° 47.444.

⁷³ C.E., 18 avril 1991, *Popelier*, n° 36.824.

⁷⁴ C.E., 23 septembre 2003, *C.P.A.S. de Daverdisse*, n° 123.266.

⁷⁵ C.E., 1^{er} février 2005, *Detry*, n° 139.979.

⁷⁶ Pour des illustrations de connexité entre un arrêté royal et un arrêté ministériel qui l'exécute, voy. C.E., 12 octobre 2001, *Come*, n° 99.748 et C.E., 4 novembre 2003, *A.S.B.L. Apela et autres*, n° 125.044.

⁷⁷ C.E., 18 juillet 2003, *Ippolito*, n° 121.789.

⁷⁸ C.E., 21 novembre 2001, *Ponsard*, n° 100.966 ; C.E., 4 juillet 2002, *Kesteman*, n° 108.860 et C.E., 1^{er} juillet 2003, *Dangremont*, n° 121.129.

⁷⁹ Voy., par exemple, C.E., 22 septembre 2004, *D'Haeye et autres*, n° 135.251 et C.E., 7 juillet 2005, *S.A. Bema*, n° 147.482.

⁸⁰ C.E., 11 juin 2004, *Renard et autres*, n° 132.328.

⁸¹ Voy., par exemple, C.E., 13 décembre 2001, *Van Malderen et Davin*, n° 101.821.

⁸² C.E., 25 mai 1999, *Mortier*, n° 80.384. Pour une autre illustration d'actes couvrant des périodes différentes, voy. C.E., 6 octobre 2000, *da Silva Lucas*, n° 90.084.

agent non promu décide d'attaquer les promotions accordées à ses concurrents au moyen d'une requête unique.

Le Conseil d'Etat estime que « *l'annulation de plusieurs nominations analogues peut être demandée par une seule et même requête lorsque ces nominations ont été effectuées sur la base de la même procédure de nomination, ou sur la base de procédures qui se sont déroulées tout à fait simultanément et qui ne nécessitent pas des instructions ou des débats distincts* »⁸³. La connexité est également établie de façon suffisante lorsque les constatations ou décisions prises quant à une nomination risquent vraisemblablement de rejaillir sur l'autre⁸⁴.

Quelques éléments de nature à ôter toute connexité entre les promotions attaquées peuvent être utilement dégagés. Ainsi, si la base juridique des désignations entreprises n'est pas identique⁸⁵, si elles concernent des postes à pourvoir dans des administrations différentes⁸⁶ ou si les profils dressés pour ces fonctions sont distincts⁸⁷, l'introduction de plusieurs requêtes s'avère nécessaire. De même, lorsque la partie requérante soulève plusieurs moyens qui ne concernent que l'une ou l'autre désignation entreprise, le Conseil d'Etat refuse de reconnaître la connexité, étant donné qu'il faudra alors procéder à un examen particulier pour chacune⁸⁸. Le fait que les désignations litigieuses ont été opérées par une seule décision ou par plusieurs arrêtés édictés le même jour est un indice de connexité, mais cet élément n'est pas décisif⁸⁹.

S'il est réservé une grande attention aux arrêts déniaient toute connexité entre deux décisions, c'est naturellement pour éviter au requérant toute surprise désagréable. Il n'en demeure pas moins que la connexité entre plusieurs désignations est très fréquemment reconnue⁹⁰. En résumé, même si les actes sont de même nature, une conjonction d'éléments s'avère indispensable pour démontrer à suffisance leur connexité.

D) LES ACTES DE NATURE DIFFERENTE PRESENTANT ENTRE EUX UN LIEN SUFFISAMMENT ETROIT

27. Des actes administratifs pourraient-ils présenter entre eux un lien de connexité bien qu'ils ne procèdent pas d'une opération complexe, que l'un d'eux n'est pas la conséquence immédiate de l'autre et qu'ils sont de nature différente ?

Des cas de figure existent⁹¹ mais ils sont en nombre relativement restreint. Par exemple, une mesure d'ordre et une peine disciplinaire peuvent être connexes dans l'hypothèse où les faits qui les sous-tendent sont identiques⁹². La sécurité recommande toutefois d'introduire une requête pour chaque acte attaqué si la connexité n'apparaît pas de façon manifeste. De même, le Conseil d'Etat estime, à l'occasion, que la connexité est établie

⁸³ C.E., 23 octobre 2002, *Steppe*, n° 111.802.

⁸⁴ C.E., 3 mars 2003, *Decorte*, n° 116.638.

⁸⁵ C.E., 7 novembre 1997, *Colet*, n° 69.500 et C.E., 20 février 2006, *Dubois*, n° 155.281.

⁸⁶ C.E., 17 mars 1961, *Debra*, n° 8.487.

⁸⁷ C.E., 26 juin 2003, *Siau*, n° 121.035 et C.E., 28 octobre 2003, *Roobroek*, n° 124.750. Voy. également C.E., 6 février 2004, *Rock*, n° 127.874.

⁸⁸ C.E., 4 août 1997, *Vinckenbosch*, n° 67.628 et C.E., 14 novembre 1997, *Noël*, n° 69.602.

⁸⁹ C.E., 27 mai 2002, *Dooreman*, n° 107.008 et C.E., 3 mars 2003, *Decorte*, n° 116.638.

⁹⁰ Voy., par exemple, C.E., 26 mars 1997, *Degeest*, n° 65.646 ; C.E., 23 octobre 2002, *Steppe*, n° 111.802 ; C.E., 18 octobre 2005, *Horny*, n° 150.325 et C.E., 9 novembre 2005, *Windmüller*, n° 151.107.

⁹¹ C.E., 30 décembre 1998, *A.S.B.L. Action et Liberté*, n° 77.888. Voy. également C.E., 24 juin 1977, *Closset*, n° 18.346 cité par M. LEROY à la page 530 de son ouvrage, pour illustrer la définition qu'il donne aux actes parallèles. Comp. avec C.E., 22 juillet 1980, *Moens et Leysen*, n° 20.525.

⁹² C.E., 4 octobre 1999, *Geldof*, n° 82.637. Comp. avec C.E., 27 avril 2005, *Muller*, n° 143.770 qui concerne une demande de jonction d'affaires. Pour un cas où la mesure d'ordre a été ultérieurement requalifiée en peine disciplinaire, voy. C.E., 15 juillet 1998, *Devenyns*, n° 75.125.

de manière suffisante lorsque les deux dispositions attaquées forment, dans l'esprit de celui qui les a édictées, un tout indivisible⁹³. Toutefois, les applications de ce critère sont particulièrement délicates à prévoir.

Il faut insister sur ce point : un contexte général commun, une unité d'intention ou un même objectif suffit rarement à établir une connexité juridique⁹⁴. Partant, des autorisations⁹⁵, des demandes distinctes⁹⁶ ou des décisions couvrant des périodes différentes ne sont, en principe, pas connexes, même si elles se ressemblent à certains égards. La partie requérante doit être d'autant plus vigilante que, dans son esprit, les actes dont elle postule l'annulation (ou la suspension) sont évidemment liés.

La jurisprudence du Conseil d'Etat abonde d'exemples d'actes non connexes⁹⁷, en voici quelques illustrations.

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, la haute juridiction administrative a déjà jugé qu'un plan particulier d'aménagement et un permis d'urbanisme ne sont pas unis par un lien de connexité⁹⁸. De même, deux demandes sont nécessaires pour solliciter la suspension de l'exécution de deux arrêtés édictés le même jour, l'un fixant définitivement des destinations obligatoires d'un plan de secteur, l'autre établissant un projet de plan de secteur qui fixe des destinations provisoires⁹⁹.

Dans le contentieux de la fonction publique comme dans les autres matières, les circonstances de l'espèce sont déterminantes. Ainsi, le Conseil d'Etat a estimé que le lien de connexité n'était pas établi entre une peine disciplinaire et une évaluation défavorable attribuée peu de temps après, cette dernière ne se référant pas aux faits sur lesquels s'appuyait l'action disciplinaire¹⁰⁰. Dans une autre affaire, c'est également après avoir soigneusement examiné les faits que le juge se prononce sur l'absence de lien de connexité entre une mesure d'ordre et une évaluation peu favorable¹⁰¹. A notre sens, ceci n'entraîne aucunement qu'une évaluation défavorable, une mesure d'ordre ou une peine disciplinaire ne puissent jamais être connexes ; tout dépend en définitive de l'agencement des faits et des motifs qui ont été à la base des actes attaqués¹⁰².

2.3. Effets

A) QUANT A L'EXAMEN DE LA RECEVABILITE DE LA REQUETE

28. Une requête timbrée à 175 € ne peut, en principe, avoir qu'un seul objet. Le seul tempérament jurisprudentiel admis concerne les actes connexes¹⁰³. Dans bien des cas,

⁹³ Voy., par exemple, C.E., 7 mai 2003, *Ville de Liège*, n° 119.057 et C.E., 20 février 2004, *Union des fabricants d'armes, de chasse et de sport et S.A. Verrees & Co.*, n° 128.379.

⁹⁴ C.E., 11 juin 2004, *Van Schel et Vandevelde*, n° 132.283.

⁹⁵ C.E., 9 décembre 2005, *S.P.R.L. Seniorie de Carlsbourg*, n° 152.449.

⁹⁶ C.E., 8 février 2002, *Guzzi*, n° 103.476 et C.E., 10 octobre 2003, XXXX, n° 124.121. Comp. avec C.E., 23 décembre 2003, *A.S.B.L. IRSA – Centre de services*, n° 126.752 et C.E., 5 février 2004, *Ngoungoure et Ntentie*, n° 127.822.

⁹⁷ Pour un cas où une seule requête tend à la fois à l'annulation d'un acte administratif et à former tierce opposition à l'encontre d'un arrêt prononcé par le Conseil d'Etat, voy. C.E., 24 mars 1988, *Meire et Cardoen*, n° 29.678.

⁹⁸ C.E., 16 septembre 1997, *Struvay et autres*, n° 68.146.

⁹⁹ C.E., 7 juin 2000, *A.S.B.L. Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen et A.S.B.L. Werkgroep Natuurreservaten Linkeroever-Waasland*, n° 87.877. Voy. également C.E., 24 juin 2003, *Apers et Van Broeck*, n° 120.810.

¹⁰⁰ C.E., 25 mai 1999, *Mortier*, n° 80.384. Voy. également C.E., 8 février 2006, *Pierard*, n° 154.682.

¹⁰¹ C.E., 24 décembre 2002, *Saremans*, n° 114.142.

¹⁰² Voy., par exemple, C.E., 15 mars 2006, *Therer*, n° 156.422.

¹⁰³ Voy. notamment C.E., 28 juin 2005, *A.S.B.L. Centre coopératif de la consommation*, n° 146.936.

l'irrecevabilité de la partie de la requête qui frappe l'absence de connexité entre les actes poursuivis revêt des allures de sanction capitale¹⁰⁴, à tout le moins devant le Conseil d'Etat.

Tout d'abord, le délai de 60 jours pour introduire un nouveau recours sera vraisemblablement dépassé le jour où le Conseil d'Etat déclarera la requête partiellement irrecevable. De plus, s'agissant des actes individuels, le Conseil d'Etat estime que le contrôle incident de légalité institué par l'article 159 de la Constitution ne trouve pas à s'appliquer dans l'hypothèse où le requérant n'a pas valablement introduit un recours à leur encontre¹⁰⁵.

A.1. La demande la plus importante ou le premier acte attaqué ?

29. Si la requête a un objet multiple et que ces actes sont dépourvus de connexité, elle n'est recevable qu'à l'égard d'un seul acte. Il reste à déterminer lequel. Dans la majorité des cas, le Conseil d'Etat retient uniquement la recevabilité du premier acte dont l'annulation (ou la suspension) est demandée dans la requête¹⁰⁶. Toutefois, il ressort de certains arrêts que l'ordre dans lequel les actes sont attaqués n'est décisif qu'à défaut, pour le juge, d'avoir pu déterminer la demande la plus importante¹⁰⁷. Cette jurisprudence, qui nous paraît fort opportune, permet d'atténuer quelque peu le caractère implacable de la sanction.

30. Comme il n'est pas certain que le juge administratif détermine la demande la plus importante, la partie requérante veillera à inscrire comme premier objet de sa requête l'acte qui lui fait le plus grief. Il faut observer à cet égard que le choix de l'acte revêt une grande importance, non seulement parce que le Conseil d'Etat se prononcera à coup sûr sur sa légalité, mais également parce que c'est par rapport à cet acte que le haut juge examinera la connexité des autres décisions attaquées dans la requête.

Dans cette perspective, rédiger une requête à objet multiple en y inscrivant les actes attaqués par ordre chronologique n'a aucun sens. Ainsi, une requérante postulait l'annulation de six actes au moyen d'une seule requête. Constatant que ceux-ci étaient dépourvus de connexité, le Conseil d'Etat se contenta d'examiner le premier, estima que celui-ci ne faisait pas grief par lui-même et rejeta, par conséquent, la requête sans autre forme de procès¹⁰⁸. Un piège similaire se présente lorsque le premier acte poursuivi dans une requête à objets non connexes a été attaqué en dehors du délai de 60 jours¹⁰⁹, lorsqu'il a déjà été annulé par le Conseil d'Etat¹¹⁰ ou lorsque les moyens allégués dans la requête ne concernent pas le premier

¹⁰⁴ Le caractère implacable de cette sanction tranche singulièrement avec celle prônée en cas de pluralité de demandes *judiciaires* non connexes introduites par un même acte. G. de LEVAL estime qu'en pareille hypothèse, « la meilleure solution consiste à surseoir jusqu'à ce que les droits de mise au rôle soient acquittés » (G. de LEVAL, *Éléments de procédure civile*, 2^e édition, collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, Larcier, Bruxelles, 2005, p. 55, note 150). Comp. avec J. ENGLEBERT, « Citations collectives et autres problèmes de procédure liés à l'action collective », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, Formation permanente CUP, 2001, vol. 47, p. 129 et s.

¹⁰⁵ Pour davantage de précisions quant à l'application de cette règle jurisprudentielle, voy. P. LEWALLE, *op. cit.*, n° 248, p. 312 et s.

¹⁰⁶ C.E., 17 mars 1961, *Debra*, n° 8.487 ; C.E., 22 février 1967, *Coens*, n° 12.236 ; C.E., 7 novembre 1997, *Colet*, n° 69.500 et C.E., 6 février 2004, *Rock*, n° 127.874. Voy. également les nombreuses références citées par S. LUST, « De gewone procedure in het administratief kort geding », in G. DEBERSAQUES, M. VAN DAMME, S. DE CLERCQ et G. LAENEN (éds.), *Rechtsbescherming door de Raad van State, 15 jaar procedurele vernieuwing*, collection Administratieve Rechtsbibliotheek, Die Keure, Bruges, 2004, p. 103, note 87.

¹⁰⁷ C.E., 14 novembre 1978, *Van Der Straeten et autres*, n° 19.249 ; C.E., 5 janvier 1993, *Souffriau*, n° 41.514 ; C.E., 18 octobre 1993, *Dequesne*, n° 44.578 ; C.E., 30 octobre 1996, *Vlaeminck*, n° 62.871 et C.E., 12 septembre 2005, *Pollet*, n° 148.753.

¹⁰⁸ C.E., 29 novembre 1996, *Micha*, n° 63.374. Pour une illustration semblable, voy. C.E., 24 décembre 2002, *Saremans*, n° 114.142.

¹⁰⁹ C.E., 1^{er} juillet 2003, *Dangremont*, n° 121.129.

¹¹⁰ C.E., 4 juillet 2002, *Kesteman*, n° 108.860.

acte attaqué mais bien les autres décisions poursuivies¹¹¹. Dans de telles hypothèses, un désistement de dernière minute quant au premier objet du recours ne semble rien y changer : le Conseil d'Etat décrète le désistement mais estime impassiblement que « *ce désistement ne saurait toutefois avoir pour effet de rendre le recours recevable en son second objet* »¹¹².

A.2. Requêtes timbrées à 175 € et requête unique timbrée plusieurs fois

31. Dans l'hypothèse où la partie requérante poursuit plusieurs actes dépourvus de connexité, la requête timbrée à concurrence du montant de 175 € multiplié par le nombre d'actes attaqués est-elle équivalente à l'introduction de plusieurs requêtes timbrées à 175 € ? Dans un arrêt *Ippolito* du 18 juillet 2003, le Conseil d'Etat répond à cette question par la négative : « *la circonstance que le requérant a acquitté plusieurs fois le montant de la taxe de 175 euros ne suffit pas pour faire juger par le Conseil d'Etat en une seule instance des demandes qui ne sont pas connexes et qui, si au demeurant elles l'avaient été, n'auraient exigé que l'acquittement d'une seule taxe ; que ce sont, en effet, principalement les exigences d'une bonne administration de la justice qui sont méconnues lorsqu'une même demande comporte une pluralité d'objets nécessitant des instructions séparées* »¹¹³.

Refuser d'assimiler une requête timbrée plusieurs fois à plusieurs requêtes timbrées à 175 € peut, à première vue, paraître d'autant plus sévère que l'introduction d'une nouvelle requête s'avère, en pratique, presque impossible. Cette position est pourtant logique au regard des exigences d'une bonne administration, lesquelles requièrent que les problèmes juridiques soulevés dans le litige s'ordonnent autour d'un petit nombre de points centraux¹¹⁴. Elle évite également à la partie intervenante de s'interroger sur le montant des timbres à apposer sur sa demande d'intervention lorsqu'elle souhaite prendre part à une affaire dont les objets ne sont pas connexes et qui a été introduite au moyen d'une requête timbrée plusieurs fois. Même s'il ne nous paraît pas certain que la jurisprudence *Ippolito* soit toujours appliquée strictement¹¹⁵, la partie requérante veillera donc à introduire deux requêtes timbrées séparées, plutôt que de poursuivre l'annulation de deux actes par une requête unique timbrée à concurrence de 350 €.

32. Enfin, il importe de ne pas confondre – et, le cas échéant, de combiner – ce qui vient d'être dit avec la règle inscrite au § 3 de l'article 70 de l'arrêté du Régent précité aux termes duquel la requête introduite par plusieurs requérants donne lieu au paiement d'autant de fois la taxe qu'il y a de requérants.

A.3. La connexité d'actes n'influe pas sur les autres conditions de recevabilité

33. Il faut insister sur le fait que la connexité d'actes – comme, du reste, l'absence d'un tel lien – n'a pas d'influence sur les autres conditions de recevabilité, qu'elles tiennent à la nature de l'acte attaqué, à la situation du requérant ou au délai de recours. Sur le plan de la connexité, rien n'empêche, par exemple, le haut juge administratif de rejeter une requête à double objet connexe si le premier acte a été attaqué en dehors du délai de 60 jours et si le

¹¹¹ C.E., 3 mars 2003, *Auspert*, n° 116.624.

¹¹² C.E., 4 août 1997, *Vinckenbosch*, n° 67.628.

¹¹³ C.E., 18 juillet 2003, *Ippolito*, n° 121.789.

¹¹⁴ *Supra* n° 21.

¹¹⁵ Dans l'hypothèse où une requête timbrée à 175 € poursuit l'annulation d'actes dépourvus entre eux de tout lien de connexité, le fait que celle-ci n'ait été timbrée qu'une seule fois semble davantage justifier l'irrecevabilité d'une partie du recours que l'absence de plusieurs requêtes (voy., par exemple, C.E., 14 novembre 1997, *Noël*, n° 69.602 ; C.E., 3 mars 2003, *Auspert*, n° 116.624 ; C.E., 17 septembre 2004, *Bazine*, n° 134.999 et C.E., 9 décembre 2005, *S.P.R.L. Seniorie de Carlsbourg*, n° 152.449).

second n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation¹¹⁶. La connexité d'actes ne dispense le Conseil d'Etat d'aucun examen de compétence ni de recevabilité.

B) QUANT AUX DEPENS DE L'INTERVENTION VOLONTAIRE

34. Comme nous l'avons déjà examiné *supra* n° 20, la tendance générale est de mettre les dépens de l'intervention à charge de la partie intervenante. Quelques arrêts mettent toutefois ceux-ci à charge de la partie qui succombe. Ainsi, il est arrivé au Conseil d'Etat de mettre les dépens liés aux nombreuses requêtes en intervention à charge de la partie requérante, en raison du fait que cette dernière avait mis en cause, au moyen d'une requête unique, une multitude de décisions entre lesquelles il n'existait aucun lien de connexité¹¹⁷.

C) QUANT A L'EXTENSION DE L'OBJET DE LA REQUETE EN COURS DE PROCEDURE¹¹⁸

35. Le Conseil d'Etat paraît autoriser la partie requérante à étendre l'objet de sa requête aux actes connexes lorsqu'ils sont postérieurs à l'introduction de celle-ci ou lorsqu'ils n'ont été connus de la partie requérante qu'à l'occasion de la procédure pendante¹¹⁹. Le lien de connexité exigé est particulièrement fort : l'acte dont la connexité est alléguée doit être indissolublement lié à l'acte attaqué ou en être la suite logique et nécessaire¹²⁰.

Par exemple, le Conseil d'Etat a déjà étendu lui-même l'objet d'une requête à un acte postérieur à l'introduction de celle-ci ; la décision attaquée liait, en effet, le contenu de l'acte à l'égard duquel le haut juge ordonna l'extension du recours¹²¹.

III. – Comparaison entre les deux mécanismes

3.1. Deux mécanismes distincts

36. Prendre le parti de distinguer d'emblée le mécanisme de jonction d'affaires de la situation où plusieurs actes sont attaqués au moyen d'une seule requête nous paraissait être un passage obligé pour examiner ces deux procédés de façon approfondie, tant leurs origines et leurs effets sont différents.

D'une part, la jonction d'affaires est un instrument qui a une base réglementaire, elle est laissée à la discrétion du juge et les répercussions qu'elle entraîne pour les parties intéressent essentiellement la recevabilité des requêtes en intervention. Il faut rappeler que la connexité des actes attaqués n'est pas le seul cas où le haut juge opère la jonction d'affaires. Nous avons en effet observé que le juge pouvait également ordonner la jonction lorsque les affaires avaient pour objet le même acte¹²². En d'autres termes, des affaires peuvent, par conséquent, être connexes sans qu'elles se rapportent nécessairement à des actes connexes.

¹¹⁶ C.E., 6 novembre 2000, *Renard et Pelzer*, n° 90.632, *Amén.*, 2001, p. 181, obs. M. PAQUES.

¹¹⁷ C.E., 9 décembre 2005, *S.P.R.L. Seniorie de Carlsbourg*, n° 152.449.

¹¹⁸ Sur cette question, voy. J. SOHIER, *Les procédures au Conseil d'Etat*, collection Pratique du droit n° 6, Kluwer, Bruxelles, n° 110, p. 61 et J. SALMON, « L'annulation d'actes administratifs qui n'ont pas été attaqués explicitement dans la requête initiale », obs. sous C.E., 8 janvier 1991, *Quermia*, n° 36.188, *A.P.T.*, 1991, p. 100 et s., avis de l'Auditeur général adjoint M. DUMONT.

¹¹⁹ C.E., 4 octobre 2004, *Poncin*, n° 135.698.

¹²⁰ C.E., 10 juin 2004, *Barbay et autres*, n° 132.281. Voy. également C.E., 4 mai 1994, *Arnould et autres*, n° 47.202.

¹²¹ C.E., 19 octobre 2005, *Gregoire*, n° 150.377.

¹²² *Supra* n°s 6 et 7.

D'autre part, l'introduction d'une requête unique pour combattre plusieurs actes connexes est un procédé autorisé par la jurisprudence et ses effets concernent principalement la requête introduite par la partie requérante.

Quels que soient les liens unissant ces deux mécanismes, la clarification des concepts n'aura pas été vaine. Elle permet de comprendre aisément que, sans contradiction, le Conseil d'Etat peut parfaitement ordonner la jonction pour connexité entre plusieurs affaires, tout en rejetant une partie d'une (ou plusieurs) requête(s) pour absence de connexité entre les actes attaqués. De la même manière, le juge peut refuser d'opérer la jonction entre différentes affaires à défaut de connexité, tout en reconnaissant que les actes poursuivis dans une (ou plusieurs) requête(s) sont connexes.

3.2. Des mécanismes distincts mais une connexité unique ?

37. Une fois mises en lumière les particularités de ces deux procédés, il convient à présent d'examiner les liens qui doivent être établis entre eux. Après tout, ils procèdent tout deux de la notion de connexité.

A) LA BONNE ADMINISTRATION DE LA JUSTICE, FONDEMENT DE LA CONNEXITE

38. Qu'il s'agisse de la jonction d'affaires connexes ou de la requête ayant pour objet plusieurs actes connexes, les motifs à la base de la connexité sont analogues. S'exprimant à propos d'actes connexes – mais ceci nous paraît également transposable aux affaires connexes –, le Conseil d'Etat estime que la connexité est établie lorsque « *les éléments essentiels de plusieurs actions s'imbriquent à ce point qu'il s'indique, pour la facilité de l'instruction, pour éviter la contradiction entre plusieurs décisions de justice ou pour satisfaire à d'autres exigences inhérentes à une bonne administration de la justice, d'instruire comme un tout et de statuer par une seule décision* »¹²³. La connexité entraîne la mise en œuvre de deux mécanismes distincts, mais les motifs qui sous-tendent ceux-ci sont identiques.

B) LA CONNEXITE D'ACTES ENTRAINE-T-ELLE LA CONNEXITE D'AFFAIRES ?

39. Le juge procède-t-il toujours à la jonction d'affaires lorsqu'elles se rapportent à des actes qui auraient pu être poursuivis par une requête unique ? Si l'intérêt de cette question est essentiellement théorique, certains requérants accordent beaucoup d'importance à leur demande de jonction, par exemple pour être sûrs que le haut juge aura égard au contexte global dans lequel s'inscrivent les recours dont la jonction est sollicitée.

Même si ce cas de figure est le plus fréquent, il nous paraît excessif d'affirmer de manière générale que le juge opère toujours la jonction d'affaires dès le moment où chacune d'elles poursuit l'annulation (ou la suspension) d'un acte connexe à une décision poursuivie dans un autre recours. La raison est très simple : la jonction d'affaires est une possibilité offerte au juge, elle n'est en aucun cas une obligation. Abstraction faite de l'opportunité de l'ordonner ou non, rien n'oblige le juge à opérer la jonction, quand bien même ces affaires poursuivraient chacune un acte connexe¹²⁴.

¹²³ C.E., 11 juin 2004, *Renard et autres*, n° 132.328.

¹²⁴ *Supra* n°s 2 et 11.

C) LA CONNEXITE D'AFFAIRES ENTRAINE-T-ELLE LA CONNEXITE D'ACTES ?

40. Le lien entre la connexité d'affaires et la connexité d'actes est manifeste. Ainsi, lorsque le Conseil d'Etat vérifie la connexité entre plusieurs actes, cet examen consiste parfois à regarder s'il aurait pu joindre les requêtes dans l'hypothèse où chacun des actes dont la connexité est alléguée aurait été poursuivi par une requête distincte :

« *Considérant qu'une requête unique qui tend à l'annulation de plusieurs actes n'est recevable que s'il existe entre eux un lien de connexité tel que, s'ils avaient fait l'objet de requêtes séparées, les requêtes auraient pu être jointes par le Conseil d'Etat* »¹²⁵.

Au vu de la gravité de la sanction qui frappe l'absence de connexité entre actes poursuivis par une requête unique, aucune précision permettant de cerner davantage cette notion n'est superflue. En ce sens, le lien que le juge établit entre la connexité d'affaires et la connexité d'actes est une indication utile. S'il a, en outre, le mérite d'être logique, les précisions apportées par ce critère n'apparaissent toutefois pas décisives. Comment, en effet, accorder au juge une marge de manœuvre plus grande qu'en combinant le verbe pouvoir et l'utilisation du conditionnel ? La bonne volonté du haut juge n'est nullement mise en cause ; il suffit simplement d'observer que l'apparente rigueur d'une condition de recevabilité ne s'accommode pas toujours bien d'une référence à un mécanisme non obligatoire. En définitive, un lien entre la connexité d'affaires et la connexité d'actes existe bel et bien. Toutefois, malgré son indéniable logique et son apparente fermeté, ce lien nous semble assez lâche.

3.3. Le lien de connexité entre deux actes requiert-il que l'illégalité éventuelle de l'un affecte nécessairement la légalité de l'autre ?

41. Les deux mécanismes mis en œuvre au nom de la connexité n'étant pas sans rapports, certaines questions les concernant se posent en termes identiques. Par exemple, la nature du lien de connexité entre actes ou entre affaires demeure problématique : l'existence d'un tel lien requiert-elle que l'illégalité éventuelle d'un acte affecte nécessairement la légalité de l'autre ?

Le Conseil d'Etat déclare parfois « *qu'il n'y a pas connexité entre deux objets lorsque l'annulation de l'un resterait sans effet sur l'autre* »¹²⁶. Il est évident que la connexité est manifestement établie entre deux actes à partir du moment où l'illégalité éventuelle de l'un affecte nécessairement la légalité de l'autre¹²⁷. De là à exiger qu'un rapport si particulier caractérise tout lien de connexité, il y a un pas supplémentaire qui nous semble difficilement franchissable. En d'autres termes, ce rapport particulier nous paraît être une condition

¹²⁵ C.E., 29 novembre 1996, *Micha*, n° 63.374. Voy. également C.E., 14 novembre 1979, *Union professionnelle des promoteurs de logements et d'aménagement du territoire*, n° 19.912 ; C.E., 30 octobre 1996, *Vlaeminck*, n° 62.871 et C.E., 11 juin 2004, *Renard et autres*, n° 132.328. Comp. avec C.E., 21 novembre 2001, *Ponsard*, n° 100.966.

¹²⁶ C.E., 29 novembre 1996, *Micha*, n° 63.374. Voy. également C.E., 14 novembre 1978, *Van Der Straeten et autres*, n° 19.249 et C.E., 11 juin 2004, *Renard et autres*, n° 132.328.

¹²⁷ C.E., 12 octobre 2001, *Come*, n° 99.748. Voy. également C.E., 28 juin 2005, *A.S.B.L. Centre coopératif de la consommation*, n° 146.936. Le fait que l'illégalité d'un acte affecte nécessairement la légalité de l'autre doit être distingué de l'hypothèse où il existe seulement une identité de moyens allégués à l'encontre de ces deux actes. A cet égard, le Conseil d'Etat estime que « *la circonstance que la requête unique contienne également des moyens communs qui, s'ils étaient retenus, entraîneraient l'annulation de tous les actes attaqués ne suffit pas à justifier qu'il soit dérogé au principe de l'interdiction d'introduire plusieurs actions par une seule requête* » (C.E., 4 août 1997, *Vinckenbosch*, n° 67.628).

suffisante pour démontrer un lien de connexité, mais il n'en constitue pas pour autant une condition nécessaire.

42. Quelques exemples suffiront pour s'en convaincre.

Imaginons tout d'abord qu'un agent poursuive par une seule requête la promotion accordée à plusieurs collègues. Les désignations litigieuses ont été opérées par un seul arrêté, les procédures étaient strictement identiques et se sont déroulées simultanément. Parmi les moyens invoqués à l'appui de la requête, au demeurant identiques, l'un d'eux avance qu'aucun agent promu ne pouvait faire valoir une ancienneté d'au moins cinq ans alors que le statut prévoit expressément qu'une telle expérience est nécessaire pour pouvoir prétendre à la promotion briguée. Dans un tel cas de figure, il est fort probable que la connexité soit suffisamment établie. Pourtant, le juge peut parfaitement annuler la promotion accordée illégalement aux agents qui ne comptent pas une ancienneté suffisante, tout en laissant intact l'avancement des autres.

De même, une société souhaite construire un centre commercial qui s'étend sur des parcelles sises sur le territoire de deux communes. Chaque commune doit, dès lors, délivrer un permis d'urbanisme pour les constructions qui sont projetées sur son territoire. Prenant en considération le fait que les travaux autorisés par les deux permis attaqués constituent un projet global, le juge administratif estime que leur connexité est suffisamment établie¹²⁸. Imaginons qu'un des deux permis soit illégal parce que le Collège des bourgmestre et échevins de la première commune n'était pas valablement constitué lors de sa délivrance, l'annulation de ce permis n'entraîne pas nécessairement celle du second.

Enfin, nous avons constaté qu'en certaines hypothèses, le Conseil d'Etat admettait parfois la connexité entre actes de nature différente¹²⁹. C'est probablement dans ces cas-là qu'il est le plus aisé de saisir que l'annulation de l'un n'entraînera pas nécessairement l'annulation de l'autre.

43. En réalité, estimer que la connexité est uniquement établie à partir du moment où l'annulation éventuelle d'un acte entraînerait l'annulation de l'autre semble incompatible avec les fondements mêmes de la connexité. En effet, il ne faut pas perdre de vue qu'éviter la contradiction entre plusieurs décisions de justice n'est pas le seul cas menant à la connexité. La facilité de l'instruction et la bonne administration de la justice justifient tout autant le recours aux mécanismes qui procèdent de la connexité. Il faut donc reconnaître que la présence d'un rapport si particulier entre deux actes est loin de constituer le seul cas où la connexité et les mécanismes qui en découlent faciliteraient l'instruction ou serviraient la bonne administration de la justice.

Au demeurant, lorsqu'il évoque la connexité, le Conseil d'Etat fait également usage d'une autre formule qui semble moins exclusive : la connexité est établie de façon suffisante « *s'il paraît vraisemblable que les constatations faites ou les décisions prises à propos d'une demande se répercuteront sur le résultat de l'autre* »¹³⁰. Démontrer qu'il est vraisemblable que les constatations effectuées ou les positions adoptées dans l'une des affaires ont une incidence immédiate sur l'autre ne nous paraît pas pour autant exiger que l'annulation éventuelle d'un acte attaqué entraîne nécessairement l'annulation de l'autre.

¹²⁸ Voy. par exemple, C.E., 22 septembre 2004, *D'Haeye et autres*, n° 135.251.

¹²⁹ *Supra* n° 27.

¹³⁰ C.E., 26 juin 2003, *Siau*, n° 121.035. Voy. également C.E., 25 mai 1999, *Mortier*, n° 80.384 ; C.E., 19 novembre 2001, *Versèle*, n° 100.890 ; C.E., 4 juillet 2002, *Kesteman*, n° 108.860 ; C.E., 3 mars 2003, *Decorte*, n° 116.638 et C.E., 12 septembre 2005, *Pollet*, n° 148.753.

IV. – Conclusion

44. De prime abord simple et limpide, la connexité est, en réalité, un concept qui ne se laisse pas appréhender avec facilité. Elle entraîne pour le Conseil d'Etat, à l'instar des juridictions judiciaires, la mise en œuvre de deux mécanismes différents, bien que les distinguer ne soit pas toujours chose aisée¹³¹. De toute évidence, il est difficilement concevable que la connexité permettant de joindre plusieurs affaires soit sans rapport avec celle qui qualifie les actes attaqués par une requête unique. Deux mécanismes distincts n'entraînent d'ailleurs pas pour autant deux connexités distinctes.

Toutefois, l'étude de la notion se heurte à plusieurs difficultés. D'une part, si le Conseil d'Etat a le libre choix de joindre plusieurs affaires, la connexité d'actes est une condition de recevabilité, laquelle, par définition, se compare difficilement à un mécanisme dont l'usage est laissé à l'entière discrétion du juge. D'autre part, les motifs qui justifient la mise en œuvre des deux mécanismes contiennent probablement en eux-mêmes les germes de la large marge d'appréciation dont bénéficie le juge administratif et qui rend la connexité si insaisissable. Faciliter l'instruction ou servir la bonne administration de la justice ne sont-ils pas des éléments de nature à condamner à l'avance toute tentative de systématisation exhaustive ?

45. L'étude de la jurisprudence reste évidemment fondamentale, fût-ce uniquement pour y débusquer les pièges procéduraux. Et la seule application des deux mécanismes de connexité en regorge. Qu'il s'agisse de la requête en intervention en cas de jonction d'affaires ou bien de la requête en annulation à objet multiple, les sanctions qui frappent leurs imperfections sont draconiennes.

Qu'elle soit requérante ou intervenante, la partie à la cause prudente veillera, par conséquent, à introduire plusieurs requêtes dûment timbrées au moindre soupçon d'absence de connexité. Bien que cette recommandation ne soit pas complètement satisfaisante sur le plan des principes, elle permettra d'éviter bon nombre de déconvenues. Outre la prise de risque considérable lorsque la connexité n'est pas incontestable, le plaideur qui allègue des moyens consistants réfrénera d'autant plus sa tentation d'introduire une requête unique pour postuler l'annulation de plusieurs actes qu'en fin de compte, seule la partie qui succombe supportera les dépens¹³².

¹³¹ Voy. la série d'arrêts prononcés le 18 octobre 2005 relatifs à plusieurs demandes de suspension de promotions identiques (voy. not. C.E., 18 octobre 2005, *Pentecôte*, n° 150.324).

¹³² Pour un exemple de prudence peu onéreuse pour le requérant, voy. C.E., 14 janvier 2003, *Goblet*, n° 114.453.

Table des Matières

I. – La connexité entre affaires n^{os} 2-20

- 1.1. Origine et champ d'application n°2
- 1.2. Applications n°6
 - A) *Cas où le juge joint les affaires* n°6
 - B) *Cas où le juge n'opère pas la jonction des affaires* n°10
- 1.3. Conséquences n°12
 - A) *Quant à la situation des parties requérantes* n°13
 - B) *Quant à la situation de la partie adverse* n°15
 - C) *Quant à la situation de la partie intervenante* n°16

II. – La connexité entre différents actes mis en cause par une seule et même requête

- n^{os} 21-35
- 2.1. Origine n°21
- 2.2. Typologie des actes connexes n°22
 - A) *Les différents actes menant à une opération complexe* n°23
 - B) *L'acte et la décision qui en est la conséquence immédiate* n°24
 - C) *Certains actes de même nature* n°25
 - D) *Les actes de nature différente présentant entre eux un lien suffisamment étroit* n°27

- 2.3. Effets n°28
 - A) *Quant à l'examen de la recevabilité de la requête* n°28
 - B) *Quant aux dépens de l'intervention volontaire* n°34
 - C) *Quant à l'extension de l'objet de la requête en cours de procédure* n°35

III. – Comparaison entre les deux mécanismes

- n^{os} 36-43
- 3.1. Deux mécanismes distincts n°36
- 3.2. Des mécanismes distincts mais une connexité unique ? n°37
 - A) *La bonne administration de la justice, fondement de la connexité* n°38
 - B) *La connexité d'actes entraîne-t-elle la connexité d'affaires ?* n°39
 - C) *La connexité d'affaires entraîne-t-elle la connexité d'actes ?* n°40
- 3.3. Le lien de connexité entre deux actes requiert-il que l'illégalité éventuelle de l'un affecte nécessairement la légalité de l'autre ? n°41

IV. – Conclusion n^{os} 44-45