

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

n° 261.758 du 13 décembre 2024

A. 243.531/VI-23.207

En cause : **la société anonyme CIVADIS**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Cyrille DONY et
Mickaël DHEUR, avocats,
avenue des Mélèzes 31
1410 Waterloo,

contre :

la province de Namur, représentée
par son collègue provincial,
ayant élu domicile chez
M^{es} Christophe Dubois, Valentine de
Francquen et Baptiste Conversano, avocats
chaussée de La Hulpe 185 (5^{ème} étage)
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 novembre 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision de Province de Namur du 7 novembre 2024 d'attribuer à la SAS Sopra HR Software le lot n° 1 du marché public de services ayant pour objet la "Mise à disposition de logiciel RH et comptable pour les besoins de la Province de Namur" (CSC n° DG-2023/33) » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 25 novembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 décembre 2024.

La contribution et le droit visés respectivement aux articles 66, 6°, et 70 du règlement général de procédure ont été acquittés.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Xavier Close, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Cyrille Dony, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Baptiste Conversano, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Philippe Nicodème, auditeur adjoint 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. Faits utiles à l'examen de la demande

1. Le 30 mai 2023, la partie adverse publie au Bulletin des adjudications un avis relatif à la passation d'un marché public de services « relatif à la mise à disposition de logiciels portant, d'une part, sur une gestion administrative des ressources humaines et, d'autre part, sur une gestion financière, comptable et budgétaire ». Le même avis est publié au Journal officiel de l'Union Européenne le 2 juin 2023.

Il ressort de cet avis que la partie adverse a fait le choix de recourir à une procédure concurrentielle avec négociation sur la base de l'article 38, § 1^{er}, 1^o, c) de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, en raison de « circonstances particulières liées à la complexité du marché ».

Le marché est divisé en deux lots. Le premier lot est relatif à la « mise en œuvre d'une solution de gestion financière des ressources humaines ». Le second concerne la « mise en œuvre d'une solution de gestion financière, comptable et budgétaire ».

2. L'ouverture des demandes de participation a lieu le 3 juillet 2023. Outre la candidature de la requérante, qui concerne les deux lots, quatre autres opérateurs économiques manifestent leur intérêt pour l'attribution de l'un et/ou l'autre lot.

3. Le 25 octobre 2023, le collège provincial de la partie adverse décide de ne pas sélectionner l'un des candidats, de sélectionner les autres, d'approuver des

documents du marché modifiés, et de charger le service des marchés publics d'envoyer le cahier des charges aux sociétés sélectionnées, dont la requérante.

En ce qui concerne le lot 1, le cahier des charges et les invitations à déposer une offre sont communiqués aux trois candidats sélectionnés le 31 octobre 2023, avec la mention d'une date limite de dépôt des offres le 14 février 2024, à 10 heures 30.

Le cahier des charges énonce les critères d'attribution suivants :

« ARTICLE 6. CRITERES D'ATTRIBUTION

[...]

Le pouvoir adjudicateur choisira, pour attribuer le présent marché public, l'offre économiquement la plus avantageuse.

Les offres régulières des soumissionnaires sélectionnés seront confrontées aux critères d'attribution ci-après, lesquels valent pour les 2 lots.

1. Le prix pour 40 points :

Pour l'évaluation du prix dans le cadre des critères d'attribution, il sera tenu compte du total du prix de set up et du prix de l'abonnement sur la durée du marché.

L'offre proposant le prix le plus bas ainsi obtenu obtiendra le maximum de points et pour les autres la formule suivante sera appliquée :

$$P = P_n \times (Y/Z)$$

[...]

2. L'adéquation de la solution proposée par rapport aux besoins de la Province de Namur pour 35 points :

Ce critère sera évalué de manière globale.

Il couvre, notamment :

- la migration des données existantes dans la nouvelle solution,
- les relations et la communication entre la nouvelle solution et les logiciels développés en interne (mieux identifiés dans les clauses techniques),
- le *reporting* et l'extraction des données,
- l'ergonomie et l'intégration,
- les échéances,
- la gestion prévisionnelle,
- la navigation et la visualisation,
- le portail sécurisé,
- les spécifications techniques,
- la mise en place de la nouvelle solution et la gestion de la transition,
- *etc*

Ce critère fera l'objet d'une évaluation globale sur base de la grille d'évaluation suivante :

- Excellent : 35 points ;
- Bon : 27 points;
- Satisfaisant: 21 points ;
- Insuffisant : 12 points ;
- Mauvais : 6 points ;
- Très mauvais ou impossible à apprécier : 0 point.

Le pouvoir adjudicateur se réserve le droit d'écarter toute offre qui obtiendrait une note inférieure à 18 sur 35 (satisfaisant) pour ce critère.

3. Les éléments performances et sécurité de la solution hébergée pour 15 points :
Ce critère sera évalué sur base de 2 sous-critères.

3.1 1^{er} sous-critère : Le SLA (*Service Level Agreement*) pour 10 points

Le SLA sera évalué sur base des réponses apportées par chaque soumissionnaire en ce qui concerne les différents éléments constitutifs du SLA.

L'évaluation de ce sous-critère sera effectuée sur base de la grille d'évaluation suivante :

- Excellent : 10 points ;
- Bon : 7 points ;
- Satisfaisant : 5 points ;
- Insuffisant : 2 points ;
- Mauvais : 1 point.

Le pouvoir adjudicateur se réserve le droit d'écarter toute offre qui obtiendrait une note inférieure à 6 sur 10 (satisfaisant) pour ce critère.

3.2 2^{ème} sous-critère : Les qualités offertes par l'infrastructure de l'hébergement et les mesures proposées pour assurer le suivi et respect du SLA, des garanties de performance et de sécurité telles que demandées dans les clauses techniques (outils, *reporting* ...) pour 5 points.

Ce sous-critère fera l'objet d'une évaluation globale sur base de la grille d'évaluation suivante :

- Excellent : 5 points ;
- Bon : 4 points ;
- Satisfaisant : 3 points ;
- Insuffisant : 2 points ;
- Mauvais : 1 point ;
- Très mauvais ou impossible à apprécier : 0 point.

Le pouvoir adjudicateur se réserve le droit d'écarter toute offre qui obtiendrait une note inférieure à 3 sur 5 (satisfaisant) pour ce critère.

4. La méthodologie et la qualité du projet pour 10 points :

Ce critère sera évalué sur base des éléments suivants, notamment :

- Le plan de projet,
- La méthodologie de gestion de projet,
- La formation et le transfert des connaissances (en optimisant le temps consacré à la formation par le personnel de la Province): contenu, modalités, flexibilité, durée,
- La planification.

Ce critère fera l'objet d'une évaluation globale sur base de la grille d'évaluation suivante :

- Excellent : 10 points ;
- Bon : 8 points ;
- Satisfaisant : 6 points ;
- Insuffisant : 4 points ;
- Mauvais : 2 points ;
- Très mauvais ou impossible à apprécier : 0 point.

Le pouvoir adjudicateur se réserve le droit d'écarter toute offre qui obtiendrait une note inférieure à 6 sur 10 (satisfaisant) pour ce critère ».

4. Une session d'information, prévue par le cahier des charges, a lieu le 28 novembre 2023.

5. Lors de l'ouverture des offres initiales, il est constaté que la requérante et la société Sopra HR Software ont remis une offre pour le lot 1.

A l'issue d'une phase de négociation, les deux sociétés sont invitées, le 18 juillet 2024, à remettre leur meilleure offre finale (BAFO) au plus tard le 19 août 2024 à 14 heures.

6. A la suite du dépôt, par les deux sociétés concernées, de leur BAFO, un rapport d'attribution est rédigé. Celui-ci propose de déclarer les deux offres régulières et, à la suite d'une analyse de celles-ci au regard des critères d'attribution, conclut à l'attribution du marché à la société Sopra HR Software.

7. Le 7 novembre 2024, le collège provincial de la partie adverse décide de se conformer aux conclusions du rapport d'analyse et d'attribuer le lot 1 du marché à la société Sopra HR Software.

Sa décision est notamment motivée comme il suit :

« Dans le rapport (joint en annexe) transmis en date du 23 octobre 2024, la Direction générale, les services de l'informatique, de la Direction des ressources humaines assisté du service des marchés publics émettent l'avis suivant sur les offres remises par les sociétés CIVADIS et SOPRA HR :

Logiciel GRH/traitement : rapport d'attribution FINAL

Critère 1 : le prix (40 points)

Offre finale de CIVADIS :

[...]

P=40,00 points

Offre finale de SOPRA :

[...]

P=34,40 points

Critère 2 : Adéquation de la solution proposée par rapport aux besoins de la Province de Namur : 35 points

CIVADIS :

L'offre de CIVADIS porte sur le logiciel Persée. La société est reconnue comme SFS, Secrétariat Full Service, par L'ONSS.

Comme Persée est déjà utilisé actuellement par la Province de Namur, il n'y a pas de difficulté dans la migration des données.

L'offre ne répond pas à l'exigence du CSC d'assurer la communication entre le logiciel GES-RH développé en interne et le logiciel traitement.

Les différents reportages demandés dans le CSC ne sont pas faisables, et l'élaboration de rapports de bonne qualité avec graphiques non plus.

Le logiciel ne permet aucun droit différencié, ce qui pose des problèmes de sécurité des données et ce qui empêchera les directeurs de service d'avoir une vision sur la masse salariale de leur personnel.

L'ergonomie du logiciel Persée n'est pas au goût du jour et n'offre pas un environnement logiciel moderne et intuitif.

Selon la grille, l'offre reçoit la mention "satisfaisant" : 21 points

SOPRA :

L'offre de SOPRA permet toutes les fonctionnalités d'un Secrétariat Full Service et permet la communication bidirectionnelle vers l'ONSS (comme le fait le logiciel actuel).

L'offre de SOPRA permet la récupération de toutes les données utiles (signalétiques et fiches de pales au format PDF). Elle n'assure cependant pas le recalcul de la paye sur base des résultats historiques repris dans Persée.

L'offre de SOPRA permet de réaliser toutes les prévisions et rapports demandés par le CSC.

L'offre de SOPRA permet des droits différenciés d'accès à l'application.

L'offre de SOPRA donne toutes les assurances sur la communication nécessaire entre le logiciel interne GES-RH et le logiciel proposé.

L'ergonomie du logiciel proposé n'est pas moderne, mais fonctionnelle.

Selon la grille, l'offre reçoit la mention "bon" : 27 points.

Critère 3 : Les éléments performance et sécurité de la solution hébergée : 15 points

Sous critère 1 : SLA (10 points)

CIVADIS :

La description du SLA de l'offre CIVADIS est bonne et les SLA sont conformes au CDC.

CIVADIS propose un *helpdesk* relatif au support des utilisateurs métiers accessible de 8h00 à 12h00 et de 13h00 à 17h00 du lundi au vendredi et défini selon 5 priorités où un incident prioritaire est pris en charge dans les 2 heures et résolu définitivement après 2 jours.

Selon la grille, l'offre reçoit la mention "satisfaisant" : 5 points

SOPRA :

La description du SLA dans l'offre de SOPRA est très complète et détaillée. Le SLA proposé est conforme au CDC. SOPRA propose un *helpdesk* ouvert de 8h00 à 18h00 du lundi au vendredi et défini selon 3 priorités où un incident prioritaire est corrigé en 1 journée. La gestion des incidents et des procédures de résolution est très détaillée et parfaitement conforme aux règles de l'art.

Selon la grille, l'offre reçoit la mention "bon" 7 points

Critère 3 : Les éléments performance et sécurité de la solution hébergée : 15 points

Sous critère 2 : Infrastructure et hébergement : (5 points)

CIVADIS :

La formule proposée est appelée solution 'confort' et est hébergé chez NRB.

L'accès à l'application se fait au travers d'une connexion RDP et avec l'outil TSPrint qui permet l'impression de documents. Cette solution est fonctionnelle mais n'offre pas la meilleure expérience utilisateur.

L'offre prévoit une solution dimensionnée pour gérer un maximum de 3.000 agents.

Le service d'hébergement de la solution n'est pas certifié ISO27000.

En termes de respect du RGPD, des lacunes en matière de confidentialité due à une gestion des accès limitée sont identifiées.

Selon la grille, l'offre reçoit la mention "satisfaisant" : 3 points

SOPRA :

La solution SOPRA sera hébergée par SOPRA-HR qui est certifié ISO27000 pour l'ensemble de son activité. La solution est dimensionnée pour gérer un maximum de 4.000 agents. En termes de respect RGPD, la mise en place de mesures robustes, telles que la certification ISO27001, un plan de continuité des activités, et une gestion des accès rigoureuse démontre une parfaite adéquation. L'accès à l'application se fait au travers d'un navigateur web. Selon la grille, l'offre reçoit la mention "bon" : 4 points

Critère 4 - Méthodologie et qualité du projet : 10 points

CIVADIS :

Considérant que la Province utilise déjà Persée, CIVADIS ne fournit aucun détail sur la méthode de projet, aucun détail sur la formation des utilisateurs, et aucun détail sur l'équipe projet.

Selon la grille, l'offre reçoit la mention "satisfaisant" : 6 points

SOPRA :

Très bonne qualité des documents relatifs à la gestion du projet et au plan de formation. Les documents sont très précis et détaillés. L'offre est très complète et beaucoup plus détaillée. Celle-ci reprend un planning complet et une définition claire et précise des rôles et responsabilités, des KPI (Indicateurs clés de performances). L'offre reprend également un plan de formation détaillé.

Selon la grille, l'offre reçoit la mention "excellent" : 10 points

Conclusion

CIVADIS :

Critère 1 : 40/40

Critère 2 : 21/35

Critère 3.1 : 5/10

Critère 3.2 : 3/5

Critère 4 : 6/10

Total de 75/100

SOPRA :

Critère 1 : 34,40/40

Critère 2 : 27/35

Critère 3.1 : 7/10

Critère 3.2 : 4/5

Critère 4 : 10/10

Total de 82,40/100

[...]

DECIDE :

Article 1 : Le lot n°1 - Mise en œuvre d'une solution de gestion financière des ressources humaines du marché de services DG 2023/33 portant sur la fourniture d'un logiciel RH et comptable pour la Province de Namur est attribué à la société Sopra HR Software [...] au montant forfaitaire unique de 320.425,00€ HTVA soit 387.714,25€ TVAC pour les frais de SET UP, aux montants estimés annuels de 365.992,00€ HTVA soit 442.850,32 € TVAC (coût abonnement annuel).

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision est communiquée aux soumissionnaires par courriel et par courrier recommandé le 8 novembre 2024.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. Thèse de la partie adverse

La partie adverse, rappelle les conditions de recevabilité des recours déduites des articles 14 et 15 de la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics, de certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de concessions. Elle affirme que la requérante ne soulève pas de « critique qui serait susceptible de l'avoir lésée », car elle ne démontre pas concrètement quelle lésion les violations alléguées lui auraient causées. À son estime, la requérante se limite « à mentionner que le classement serait "susceptible" d'être revu compte tenu du fait que les moyens qu'elle soulève ont trait à l'évaluation des offres ». Pour la partie adverse, à défaut de démontrer concrètement que son offre devrait recevoir plus de points que l'offre de la société Sopra HR Software, la requérante ne démontre pas la lésion ou le risque de lésion requis pour justifier son intérêt au recours et l'intérêt aux moyens qu'elle soulève.

B. Thèse de la requérante

À l'audience, la partie requérante conteste l'exception soulevée par la partie adverse. Elle soutient que ses trois moyens allèguent des irrégularités qui sont susceptibles de l'avoir lésée, de sorte que le recours est bien recevable. Elle affirme qu'il ne peut être exclu qu'en cas de réexamen du dossier dans le respect des critères imposés par les documents du marché, son offre serait mieux classée que celle de la société Sopra HR Software. Elle estime dès lors que son recours est recevable.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 14 de la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics, de certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de concessions soumet la recevabilité du recours en annulation dirigé contre les décisions prises par des autorités adjudicatrices à deux conditions. Tout d'abord, le recours doit être introduit par une personne qui a, ou a eu, un intérêt à obtenir le marché litigieux. Ensuite, les violations alléguées doivent avoir lésé, ou avoir risqué de léser, la partie requérante. Pour être recevable, le recours en annulation doit donc soulever au moins un moyen dénonçant une violation ayant lésé ou risqué de léser la partie requérante.

L'article 15 de la même loi rend ces conditions applicables au recours en suspension dirigé contre ces mêmes décisions.

Il n'est en l'occurrence pas contesté que la requérante a un intérêt à obtenir le marché.

La requérante soulève par ailleurs notamment un moyen, le deuxième de la requête, dans lequel elle conteste la régularité de l'appréciation émise par la partie adverse au sujet des critères d'attribution 2 et 3.1, d'une valeur cumulée de 45 points sur un maximum de 100 pouvant être attribué. À la supposer vérifiée, la violation invoquée dans ce moyen a pu avoir pour conséquence une appréciation erronée de la valeur relative de l'offre de la requérante par rapport à celle de sa concurrente, ce qui est susceptible de l'avoir lésée.

Le recours est dès lors recevable.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

A. Thèse de la requérante

La requérante soulève un moyen, le deuxième de sa requête, pris de la violation « des articles 4, 5 et 81 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ; [...] des articles 4 et 5 de la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics, de certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de concessions ; [...] des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ; [...] du principe *patere legem quam ipse fecisti*, du principe d'égalité entre soumissionnaires, du principe de transparence et du devoir de minutie ; de l'erreur manifeste d'appréciation ; de l'excès de pouvoir ».

Elle résume son argumentation comme il suit :

« Le deuxième moyen concerne notamment une violation du principe d'égalité entre les soumissionnaires et du principe *patere legem quam ipse fecisti* dans le chef de la partie adverse.

Plus concrètement, s'agissant du critère d'attribution n° 2 et du sous-critère d'attribution n° 3.1, la partie adverse n'a pas évalué les offres sur la base des éléments énoncés dans le cahier spécial des charges. En effet, le cahier spécial des charges annonce plusieurs éléments qui seront notamment appréciés dans le cadre de ces critères d'attribution de sorte que la partie adverse aurait dû, a

minima, évaluer les offres sur la base de ces éléments, ce qu'elle n'a toutefois pas fait.

La requérante reproche également à la partie adverse de s'être écartée de sa méthode d'évaluation des offres telle qu'annoncée dans le cahier spécial des charges pour l'évaluation du sous-critère d'attribution n°3.1. En effet, la requérante a obtenu une appréciation « bonne » de son offre, ce qui aurait dû générer dans son chef une cote de 7 points sur 10 selon la méthode d'évaluation prévue dans le cahier spécial des charges. Pourtant, la partie adverse lui a attribué la cote de 5 points sur 10.

En raison du nombre important de points dédiés au critère d'attribution n°2 (35 points) et au sous-critère d'attribution n° 3.1 (10 points), le classement final des offres est susceptible d'être totalement modifié suite à une évaluation du critère d'attribution n°2 et du sous-critère d'attribution n°3.1 conforme aux documents du marché ».

B. Thèse de la partie adverse

La partie adverse conteste l'intérêt de la requérante au moyen. Selon la partie adverse, la requérante affirme dans sa requête qu'elle aurait dû obtenir la cote « bon » pour les critères d'attribution 2 et 3.1 de sorte qu'elle aurait dû se voir octroyer un total de 84 points sur 100, au lieu de 75. À l'estime de la partie adverse, la requérante ne démontre toutefois ni qu'elle aurait pu obtenir une telle cotation, ni que la province de Namur aurait commis une erreur manifeste d'appréciation dans la cote octroyée.

Le moyen serait par ailleurs irrecevable en ce que la requérante n'explique pas de quelle façon les principes d'égalité, de transparence et de minutie auraient été violés.

Sur le fond, la partie adverse résume par ailleurs comme il suit sa réponse au grief de la requérante :

« Il n'est pas requis d'un adjudicateur, dans le cadre de l'analyse d'un (sous-) critère d'attribution, de faire une analyse systématique de chaque élément d'appréciation qui peut se déduire du cahier des charges, ni de reprendre une telle analyse dans la motivation.

En l'espèce, l'analyse effectuée est conforme à ce qui est attendu d'un adjudicateur normalement prudent et diligent, et permet de comprendre les points attribués à chacune des offres des soumissionnaires selon les forces et les faiblesses de ces dernières.

L'analyse faite par l'adjudicateur ne viole pas les principes *patere legem quam ipse fecisti*, d'égalité entre soumissionnaires, de transparence ni du devoir de minutie. Aucune erreur d'appréciation n'est à déplorer, ni aucun excès de pouvoir ».

V.2. *Appréciation du Conseil d'État*

A. *Quant à la recevabilité*

S'agissant des recours introduits sur le fondement de la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics, de certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de concessions, l'intérêt d'un requérant à invoquer un moyen s'examine au regard de l'existence d'une lésion que lui a causée ou risqué de lui causer la violation alléguée.

Contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, puisqu'un risque de lésion en raison de la violation alléguée suffit à constater la recevabilité du moyen, il n'est nullement requis que la partie requérante démontre que son offre devait être classée en premier.

Le grief soulevé par la requérante est, pour l'essentiel, fondé sur l'affirmation qu'« à défaut d'avoir évalué les offres sur la base de l'ensemble des éléments repris dans le cahier spécial des charges, l'évaluation réalisée dans le cadre de ce critère d'attribution n'est [...] pas conforme aux documents du marché et méconnaît les dispositions et principes visés au deuxième moyen ». La requérante critique ce faisant l'appréciation de la partie adverse au sujet des critères 2 et 3.1 du cahier des charges, aussi bien en ce qui concerne son offre que celle de l'adjudicataire.

À le supposer sérieux, ce grief implique l'irrégularité *prima facie* de l'appréciation de la partie adverse au sujet d'un critère et d'un sous-critère d'attribution valant au total 45 points sur un maximum de 100. Il ne peut être exclu qu'une nouvelle appréciation, conforme à la lecture que fait la requérante des documents du marché et des dispositions visées au moyen, des deux offres en concurrence aboutirait à une modification de leur classement relatif.

La violation invoquée par la requérante est donc susceptible de l'avoir lésée, de sorte que le moyen est recevable.

B. *Quant au fond*

L'article 81, § 3, alinéa 3, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics impose que les critères d'attribution soient « indiqués dans l'avis de marché ou dans un autre document du marché ». Cette exigence légale est une application du principe de transparence, qui a pour but de garantir l'absence de risque de favoritisme et d'arbitraire de la part du pouvoir adjudicateur. Ce principe implique

que les conditions et modalités de la procédure d'attribution soient formulées de manière claire, précise et univoque dans l'avis de marché ou dans le cahier des charges de façon, premièrement, à permettre à tous les soumissionnaires raisonnablement informés et normalement diligents d'en comprendre la portée exacte et de les interpréter de la même manière et, deuxièmement, à mettre le pouvoir adjudicateur en mesure de vérifier effectivement si les offres des soumissionnaires correspondent aux critères régissant le marché en cause.

Dans le respect du principe de transparence, l'objet du marché ainsi que les critères de son attribution doivent donc être clairement définis, et le pouvoir adjudicateur est tenu d'observer ces critères lorsqu'il procède à l'examen des offres déposées.

Lorsque le pouvoir adjudicateur énonce, dans les documents du marché, certains éléments d'appréciation destinés à préciser la portée d'un critère d'attribution, il communique aux opérateurs économiques des informations leur permettant de préparer leurs offres en meilleure connaissance de ses attentes. Les principes d'égalité de traitement et de transparence imposent alors au pouvoir adjudicateur d'examiner la qualité des offres au regard du critère d'attribution concerné en ayant égard à l'ensemble des éléments ainsi portés à la connaissance des opérateurs économiques. Les motifs et le résultat de cet examen doivent par ailleurs apparaître dans la motivation formelle de la décision d'attribution, en application de l'article 5, 9°, de la loi du 17 juin 2013 précitée.

En l'occurrence, le cahier spécial des charges expose comme suit le deuxième critère d'attribution, pondéré à 35 points sur 100 :

« 2. L'adéquation de la solution proposée par rapport aux besoins de la Province de Namur pour 35 points :

Ce critère sera évalué de manière globale.

Il couvre, notamment :

- la migration des données existantes dans la nouvelle solution,
- les relations et la communication entre la nouvelle solution et les logiciels développés en interne (mieux identifiés dans les clauses techniques),
- *le reporting* et l'extraction des données,
- l'ergonomie et l'intégration,
- les échéances,
- la gestion prévisionnelle,
- la navigation et la visualisation,
- le portail sécurisé,
- les spécifications techniques,
- la mise en place de la nouvelle solution et la gestion de la transition,
- etc....*

Ce critère fera l'objet d'une évaluation globale sur base de la grille d'évaluation suivante :

- Excellent : 35 points ;
- Bon : 27 points ;
- Satisfaisant : 21 points ;
- Insuffisant : 12 points ;
- Mauvais : 6 points ;
- Très mauvais ou impossible à apprécier : 0 point.

Le pouvoir adjudicateur se réserve le droit d'écarter toute offre qui obtiendrait une note inférieure à 18 sur 35 (satisfaisant) pour ce critère ».

Comme le relève la partie adverse, le critère d'attribution relatif à « l'adéquation de la solution proposée par rapport aux besoins de la Province de Namur » ne fait pas l'objet de sous-critères d'attribution. Le cahier des charges précise d'ailleurs que l'évaluation de ce critère est « globale ». En revanche, la portée exacte de ce critère est précisée par l'énumération de dix éléments d'appréciation que « couvre » ce critère. Il se déduit par ailleurs de l'utilisation de l'adverbe « notamment » et de la locution « etc » que cette énumération n'est pas exhaustive.

Le premier sous-critère du troisième critère d'attribution est par ailleurs exposé en les termes suivants dans le cahier des charges :

« 3.1 1^{er} sous-critère : Le SLA (*Service Level Agreement*) pour 10 points

Le SLA sera évalué sur base des réponses apportées par chaque soumissionnaire en ce qui concerne les différents éléments constitutifs du SLA ».

Ce sous-critère invite expressément les soumissionnaires à apporter une « réponse » aux différents « éléments constitutifs du SLA », qui sont précisés comme suit par une annexe du cahier des charges :

« 2 - SLA

En ce qui concerne les différentes métriques du SLA : pour chacun des postes, le soumissionnaire propose lui-même les valeurs auxquelles il sera ensuite engagé pendant la durée du marché, s'il remporte celui-ci.

2.1 Disponibilité de l'application

[...]

2.2 Plages de service

[...]

2.3 Performances

[...]

2.4 Sécurité

[...]

2.5 Imputabilité, traçabilité

[...]

2.6 Audit de la sécurité

[...]

2.7. RTO/RPO

[...]
2.8 Délais d'intervention et de restauration (dépannages)
[...]
2.9 Incidents, Non-respect du SLA, et pénalités
[...]
2.10 Sauvegarde, garantie de secours et de reprise après sinistre (DRP)
[...] ».

L'acte attaqué comprend la motivation formelle suivante quant à la comparaison des offres au regard du deuxième critère d'attribution :

« Critère 2 : Adéquation de la solution proposée par rapport aux besoins de la province de Namur : 35 points

CIVADIS :

L'offre de CIVADIS porte sur le logiciel Persée. La société est reconnue comme SFS, Secrétariat Full Service, par l'ONSS.

Comme Persée est déjà utilisé actuellement par la Province de Namur, il n'y a pas de difficulté dans la migration des données.

L'offre ne répond pas à l'exigence du CSC d'assurer la communication entre le logiciel GES-RH développé en interne et le logiciel traitement.

Les différents reportages demandés dans le CSC ne sont pas faisables, et l'élaboration de rapports de bonne qualité avec graphiques non plus.

Le logiciel ne permet aucun droit différencié, ce qui pose des problèmes de sécurité des données et ce qui empêchera les directeurs de service d'avoir une vision sur la masse salariale de leur personnel.

L'ergonomie du logiciel Persée n'est pas au goût du jour et n'offre pas un environnement logiciel moderne et intuitif.

Selon la grille, l'offre reçoit la mention "satisfaisant" : 21 points

SOPRA :

L'offre de SOPRA permet toutes les fonctionnalités d'un Secrétariat Full Service et permet la communication bidirectionnelle vers l'ONSS (comme le fait le logiciel actuel).

L'offre de SOPRA permet la récupération de toutes les données utiles (signalétiques et fiches de paies au format PDF). Elle n'assure cependant pas le recalcul de la paye sur base des résultats historiques repris dans Persée.

L'offre de SOPRA permet de réaliser toutes les prévisions et reportages demandés par le CSC.

L'offre de SOPRA permet des droits différenciés d'accès à l'application.

L'offre de SOPRA donne toutes les assurances sur la communication nécessaire entre le logiciel interne GES-RH et le logiciel proposé.

L'ergonomie du logiciel proposé n'est pas moderne, mais fonctionnelle.

Selon la grille, l'offre reçoit la mention "bon" : 27 points ».

Au sujet du premier sous-critère du troisième critère d'attribution, l'acte attaqué énonce les motifs suivants quant à la qualité respective des offres des deux soumissionnaires :

« Critère 3: Les éléments performance et sécurité de la solution hébergée: 15 points - Sous critère 1: SLA (10 points)

CIVADIS :

La description du SLA de l'offre CIVADIS est bonne et les SLA sont conformes au CDC. CIVADIS propose un *helpdesk* relatif au support des utilisateurs métiers accessible de 8h00 à 12h00 et de 13h00 à 17h00 du lundi au vendredi et défini selon 5 priorités où un incident prioritaire est pris en charge dans les 2 heures et résolu définitivement après 2 jours.
Selon la grille, l'offre reçoit la mention "satisfaisant" : 5 points

SOPRA :

La description du SLA dans l'offre de SOPRA est très complète et détaillée. Le SLA proposé est conforme au CDC. SOPRA propose un *helpdesk* ouvert de 8h00 à 18h00 du lundi au vendredi et défini selon 3 priorités où un incident prioritaire est corrigé en 1 journée. La gestion des incidents et des procédures de résolution est très détaillée et parfaitement conforme aux règles de l'art.
Selon la grille, l'offre reçoit la mention "bon" : 7 points »

Comme l'indique la partie requérante, la motivation formelle de l'acte attaqué ne permet pas de vérifier que la partie adverse a évalué les offres au regard des critères d'attribution 2 et 3.1 en ayant égard à l'ensemble des éléments d'appréciation portés à la connaissance des soumissionnaires par les documents du marché.

Concernant le deuxième critère d'attribution, aucun motif de l'acte attaqué ne démontre que les éléments d'appréciation que sont les « échéances », la « gestion prévisionnelle », le « portail sécurisé », et les « spécifications techniques », qui apparaissent pourtant dans le cahier des charges au titre de ce que « couvrir » le deuxième critère d'attribution, ont été examinés par la partie adverse.

Le même constat doit être effectué au sujet des motifs de l'acte attaqué qui concernent l'examen des offres au regard du premier sous-critère du troisième critère d'attribution. Parmi les dix postes du « *service level agreement* » pour lesquels les soumissionnaires étaient invités à proposer les valeurs auxquelles ils seraient « ensuite engagé[s] pendant la durée du marché », l'acte attaqué ne mentionne que la question du support offert aux utilisateurs et celle du rétablissement du système en cas d'incident, qui peuvent être reliées respectivement aux points 2.2 et 2.8 des « métriques » du SLA. Huit autres aspects du « SLA » n'apparaissent pas avoir été examinés, à défaut d'être abordés par la motivation formelle de la décision d'attribution.

Le deuxième moyen est dès lors sérieux.

VI. Confidentialité

La partie adverse sollicite le maintien de la confidentialité des pièces A à F du dossier administratif « de manière à ne pas nuire au secret d'affaires et au

principe de concurrence ». Ces pièces sont les offres initiales des deux soumissionnaires, la demande d'informations complémentaires adressée à la requérante le 11 juillet 2024, les informations complémentaires fournies par la requérante en réponse, et les offres finales de la requérante et de la société Sopra HR Software.

La requérante sollicite quant à elle que ses pièces A à C, à savoir ses offres et son courrier du 11 juillet 2024, soient maintenues confidentielles.

Ces demandes n'étant pas contestées, il y a lieu, à ce stade de la procédure, de maintenir la confidentialité des pièces concernées.

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

Article 1.

La suspension de l'exécution de la décision de la Province de Namur du 7 novembre 2024 d'attribuer à la société SOPRA HR SOFTWARE le lot n° 1 du marché public de services ayant pour objet la mise à disposition de logiciel RH et comptable pour les besoins de la Province de Namur (CSC n° DG-2023/33) est ordonnée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Les pièces A à F du dossier administratif et les pièces A à C du dossier de la requérante sont, à ce stade de la procédure, tenues pour confidentielles.

Article 4.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 13 décembre 2024, par la VI^e chambre du
Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Xavier Close,	conseiller d'État, président f.f.,
Vincent Durieux,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

Xavier Close