

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.929 du 10 juillet 2025

A. 232.653/VI-21.957

En cause :

G.N.,

ayant élu domicile chez
M^e Christophe THIEBAUT, avocat,
avenue des dessus de Lives 8
5101 Loyers,

contre :

1. La société Wallonne de financement complémentaire des infrastructures (en abrégé, SOFICO)

2. la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant toutes deux élu domicile chez
M^e Emmanuelle BERTRAND, avocat,
avenue de l'Observatoire 10
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 février 2021, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du 21 décembre 2020 de la SOFICO en ce qu'elle décide “de renoncer à la présente procédure de passation de marché [portant sur les prestations de service hivernal sur les routes gérées par le district de Bastogne. Lot 2]” et “d’initier une nouvelle procédure de passation de marché pour les années 2021 à 2024” ».

II. Procédure

Un arrêt n° 249.815 du 10 février 2021 a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence, a tenu pour confidentielle la pièce 4 annexée à la requête et a liquidé les dépens (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.249.815). Il a été notifié aux parties.

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

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Muriel Vanderhelst, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties adverses ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 4 mars 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 avril 2025.

M^{me} Florence Piret, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Jennifer Vanderelst, *loco* M^e Christophe Thiebaut, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Jean-Luc Teheux, *loco* M^e Emmanuelle Bertrand, avocat, comparaissant pour les parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel Vanderhelst, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Exposé des faits utiles

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 249.815 du 10 février 2021 selon la relation qu'en donnait le requérant. Cet exposé n'a pas été contesté et n'apparaît pas devoir être modifié pour les besoins de l'examen du recours en annulation. Il y a donc lieu de s'y référer et d'ajouter les éléments suivants.

À la suite de l'adoption de l'acte attaqué, une nouvelle procédure de passation d'un marché de services de prestations hivernales a été lancée pour les trois périodes 2021-2022, 2022-2023 et 2023-2024. Ce nouveau marché a été attribué, par

décision du 15 octobre 2021, à la SRL Nisen Travaux, société dont le requérant détient 180 parts sur 186. Cette nouvelle décision n'a fait l'objet d'aucun recours et est devenue définitive.

Par ailleurs, dans le cadre de la procédure de passation à laquelle l'acte attaqué par le présent recours renonce, la décision initiale d'attribution, datée du 3 septembre 2020, a fait l'objet d'une demande de suspension d'extrême urgence et d'un recours en annulation introduits par le requérant et enrôlés sous le numéro de rôle A.231.829/VI-21.863. Dans cette affaire, la décision d'attribution du 3 septembre 2020 a été suspendue par l'arrêt n° 248.973 du 19 novembre 2020 (ECLI:BE:RVSCE:2020:ARR.248.973), puis retirée par décision du 21 décembre 2020 avant d'être annulée, un an plus tard, par l'arrêt n° 252.514 du 21 décembre 2021, en application des articles 17, § 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 11/2 du Règlement général de procédure (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.252.514). Dans ce dernier arrêt, le Conseil d'État relève notamment qu'« à défaut de disposer, en la présente cause, de la décision de retrait, d'une copie des différents courriers de notification de cette décision de retrait aux différents soumissionnaires concernés et de la preuve d'envoi de ces courriers, il n'est pas permis de déterminer si le retrait intervenu peut être tenu pour définitif, ce qui priverait de son objet le présent recours » et que « dans un souci de sécurité juridique, il convient donc de se prononcer sur l'annulation de la décision d'attribution attaquée ».

Avant que l'arrêt d'annulation ne soit rendu, le requérant a, le 15 juin 2021, introduit une demande d'indemnité réparatrice. L'affaire a, comme celle qui est examinée en la présente cause, été fixée à l'audience du 2 avril 2025.

IV. Désignation de la partie adverse

Les documents du marché (avis de marché et cahier spécial des charges) indiquent que le marché initial – qui comprend 11 lots distincts – fait l'objet d'une procédure conjointe et mentionnent comme pouvoirs adjudicateurs la Région wallonne et la SOFICO. Ils n'identifient pas de pouvoir adjudicateur « pilote » ni n'explicitent clairement qui a la gestion de quel lot. Il peut toutefois se déduire de la clé de répartition des paiements des prestations que la SOFICO est seule responsable du lot 2 du marché qui est concerné par l'acte attaqué.

Dans leur dernier mémoire, les parties adverses, interrogées à ce sujet par l'auditeur en charge de l'instruction de l'affaire, précisent que le lot 2 du marché concerne exclusivement l'entretien du réseau structurant (incluant les autoroutes et les

grands axes routiers) sur le district de Bastogne, réseau structurant dont l'entretien est assuré par la seule SOFICO, s'agissant d'une mission qui lui est expressément dévolue par le décret l'instituant (article 2, § 1^{er}, 2^o, du décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de Financement complémentaire des infrastructures). Les parties adverses ajoutent que c'est, en règle, la SOFICO, gestionnaire de ce réseau, qui conduit les procédures d'attribution des marchés qui concernent celui-ci, les services du Gouvernement wallon n'intervenant que pour fournir une assistance technique à la SOFICO sur la base d'un protocole d'accord conclu le 29 octobre 2010 définissant le cadre général de l'assistance technique accordée par les services du Gouvernement wallon à la SOFICO.

En l'occurrence, la décision attaquée est signée par le président J.L. et un administrateur/trice (non identifié) « pour la SOFICO ». Il n'est, par ailleurs, pas démontré que la SOFICO n'aurait pas adopté toutes les décisions concernant la procédure de passation du lot 2 du marché, dont elle a seule la gestion. La SOFICO doit, dès lors, être désignée comme unique partie adverse.

La Région wallonne est mise hors de cause.

Dans la suite de l'arrêt, il n'est plus fait référence qu'à la partie adverse pour désigner la SOFICO.

V. Premier moyen – deuxième branche

V.1. Thèses des parties

A. Requête

Le requérant prend un premier moyen – qui n'a pas été soulevé dans la procédure de suspension – « de la violation des articles 2, alinéa 1^{er}, 36^o, et 48 de la loi du 17 juin 2016 [relative aux] marchés publics, de l'article 5 du décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures, des articles 2, 5, 6 et 8 des statuts de la SOFICO et ses modifications apportées par les arrêtés du Gouvernement wallon du 16 mars 1996, du 4 mars 1999 et du 17 juin 2004 ainsi que de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir ».

Dans une deuxième branche, le requérant constate que la décision « de renoncer à la présente procédure de passation de marché » et « d'initier une nouvelle

procédure de passation de marché pour les années 2021 à 2024 » est signée, « pour la SOFICO », par le président et un administrateur de la société sans qu'il n'apparaisse qu'elle aurait été prise par un autre organe ou qu'une délégation leur aurait été donnée. Il soutient qu'à défaut de délégation valable, seul le conseil d'administration était compétent pour engager la SOFICO et adopter l'acte attaqué.

B. Mémoire en réponse

Quant à la deuxième branche, la partie adverse répond que son conseil d'administration a accordé une délégation au président et au directeur général en date du 10 juillet 2020. Elle produit à cette fin le procès-verbal de la réunion tenue à cette date.

Elle précise que c'est sur cette base que les décisions d'attribution, de renonciation au marché et de relance d'une nouvelle procédure de passation ont été prises par le président et le directeur général, mais que les décisions motivées ont été signées par deux administrateurs (dont le président) afin de se conformer à l'article 6, § 2, alinéa 2, des statuts de la SOFICO.

C. Mémoire en réplique

Le requérant estime que la délégation produite n'est pas de nature à démontrer que l'acte attaqué aurait été adopté par l'autorité compétente, ce pour quatre raisons au moins :

- l'extrait du procès-verbal produit (acte de délégation) est signé par un administrateur et le directeur général alors qu'il ressort des statuts de la SOFICO que les extraits de procès-verbaux sont signés par deux administrateurs ; cet extrait ne peut donc pas être pris en considération ;
- rien n'établit que l'acte attaqué aurait effectivement été pris par le président et le directeur général ; au contraire, l'acte attaqué fait apparaître qu'il aurait été pris « pour la SOFICO » par le président et l'un de ses administrateurs ;
- la délégation est consentie « pour adopter les décisions dans le cadre des marchés dont objet » et sa motivation indique qu'il est proposé « de déléguer la mise en œuvre des procédures administratives jusqu'à l'attribution des marchés » ; or, la décision de renoncer au marché et de lancer une nouvelle procédure dépasse cette délégation qui n'a pour seul objet que l'attribution des marchés ;

- compte tenu des termes de la délégation, celle-ci ne valait que pour les décisions prises avant le 15 octobre 2020 ; elle ne pouvait donc plus valoir pour l'acte attaqué qui a été adopté le 21 décembre 2020.

D. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse fait valoir, à titre principal, que la note soumise au conseil d'administration en vue de la réunion du 10 juillet 2020 – qu'elle produit en annexe de son dernier mémoire – et l'acte de délégation qui fait expressément référence à cette note visent sans équivoque la possibilité pour le président et le directeur général d'adopter une décision de relancer un marché.

Elle soutient, à titre subsidiaire, que la délégation consentie a pour principale finalité de couvrir « toutes les situations pouvant se poser dans le cadre de la passation des marchés concernant le service hivernal 2020-2024 » et « toutes les décisions devant *in fine* permettre d'aboutir à l'attribution du marché, et ce aux fins d'en assurer l'exécution le plus rapidement possible ». Elle ajoute ce qui suit :

- « Dans le cadre de tels marchés d'entretien, il est en effet plus que fréquent que l'intervention de l'adjudicataire soit directement indispensable pour la collectivité (en cas de verglas, de neige, de conditions de circulation difficiles...). Sans ambages, l'objectif de cette délégation du CA était donc de rencontrer de tels impératifs d'urgence et partant d'éviter de retarder la désignation d'un adjudicataire en raison de la longueur des délais endéans lesquels le CA se réunit (une fois par mois). Les impératifs d'urgence imposent donc précisément de pouvoir agir sur délégation et corrélativement de prendre "les décisions", dont celle de relancer un marché sans repasser devant le CA ».

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Dans sa version applicable au litige, le décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la société wallonne de Financement complémentaire des infrastructures dispose, en son article 5.2 « Pouvoirs », comme il suit :

- « Le conseil d'administration a le pouvoir d'accomplir tous les actes nécessaires ou utiles à la réalisation de l'objet social de la société. La gestion journalière est assurée par l'administrateur délégué. Les statuts règlent l'organisation, la compétence et le fonctionnement d'un comité de direction, composé de cinq administrateurs, parmi lesquels figurent le président du conseil d'administration et l'administrateur délégué. Les commissaires du Gouvernement y siègent avec voix consultative. Le comité de direction prépare les dossiers destinés au conseil d'administration qui peut lui déléguer, le cas échéant, un certain nombre de ses pouvoirs ».

Les statuts de la SOFICO, dans leur version applicable au litige, prévoient ce qui suit :

- « Le conseil est investi des pouvoirs les plus étendus pour accomplir tous les actes nécessaires ou utiles à la réalisation de l'objet social » (article 5, § 1^{er}, alinéa 7) ;
- « Le conseil d'administration peut, en outre, déléguer des pouvoirs spéciaux à des personnes choisies en son sein ou en dehors (article 5, § 2, alinéa 1^{er}) ;
- « Les délibérations du conseil d'administration sont constatées par des procès-verbaux signés par la majorité, au moins, des membres présents. Ces procès-verbaux sont inscrits ou reliés dans un registre spécial tenu au siège social, les procurations y sont annexées. Les extraits des procès-verbaux sont signés par deux des administrateurs. Tous les actes qui engagent la société, autres que ceux de la gestion journalière, et tous pouvoirs et procurations sont signés conjointement par le président du conseil d'administration et un administrateur ou par deux administrateurs [...] » (article 6, § 2) ;
- « Le conseil d'administration peut, sous sa responsabilité, déléguer au comité de direction certaines tâches dont il définit annuellement les limites, notamment [...] le mode de passation des marchés, leur attribution et leur suivi [...] (article 8bis, § 3) ».

La partie adverse ne conteste pas que la décision de renoncer à une procédure de passation d'un marché public et d'initier une nouvelle procédure ressortit, en principe, à la compétence de son conseil d'administration. Elle ne soutient pas qu'un tel acte relèverait de la gestion journalière de la société. Elle fait uniquement valoir qu'en l'espèce, les « décisions d'attribution/de renonciation/de relance ont été prises par le président et le directeur général », en application d'une délégation accordée le 10 juillet 2020 au président et au directeur général de la SOFICO par son conseil d'administration.

En l'occurrence, l'*instrumentum* de l'acte attaqué commence par les termes « La Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures [...] » et se termine comme suit, sous le dispositif (qui n'est précédé d'aucune autre précision quant l'auteur de l'acte) : « Fait à Angleur, 21 décembre 2020. Pour la Sofico ». Il est signé par le président J.L. et par un administrateur/trice, dont la signature ne peut être identifiée.

Rien ne laisse apparaître que l'acte attaqué aurait été adopté par le conseil d'administration de la SOFICO. Il n'est pas non plus établi qu'il aurait été pris, comme le soutient la partie adverse, par le président J.L. et le directeur général J.D., puisque seul le courrier de notification de cette décision est signé par ces deux personnes.

Il n'est pas non plus démontré que la décision du 10 juillet 2020 délègue

au président et au directeur général le pouvoir de renoncer au marché litigieux et d'initier une nouvelle procédure de passation de marché pour les années 2021 à 2024. En effet, même si la note présentée au conseil d'administration indique qu'« il conviendrait que le président et le directeur général puissent – en ce qui concerne les procédures d'attribution – disposer du pouvoir soit de relancer une procédure *ad hoc*, soit d'attribuer les divers marchés qui seraient soumis pour finalisation à la SOFICO », il ressort tant de cette note que de l'acte de délégation qui s'y réfère que la délégation n'est justifiée que « par l'impérieuse nécessité de disposer de l'ensemble des marchés relatifs aux prestations de service hivernal pour le 15 octobre [2020] ». Dans la note, il est encore précisé que « l'échéance impérative est d'être prêt pour le début de la prochaine période hivernale ; à savoir le 15 octobre prochain ». Dès lors, si le président et le directeur général étaient habilités à relancer une procédure *ad hoc*, c'est uniquement pour pouvoir disposer d'un nouveau dispositif prêt pour la prochaine période hivernale qui débutait le 15 octobre 2020. La décision prise le 21 décembre 2020 d'initier une nouvelle procédure de passation de marché pour les trois périodes ultérieures (2021-2022, 2022-2023 et 2023-2024) sort manifestement des prévisions de la délégation accordée. Même la décision d'abandonner la procédure de passation litigieuse n'apparaît pas comme un préalable nécessaire pour assurer les prestations durant la première période hivernale (2020-2021). Il ressort en effet des termes de l'acte attaqué qu'avant son adoption, l'« Administration » a déjà pu prendre, pour cette période, « des dispositions [...] en interne de manière à garantir la continuité du service pour le lot concerné » et que, si la procédure de passation litigieuse est abandonnée, c'est parce qu'il est considéré que « le marché est dorénavant dénué d'intérêt pour [cette période] », et non pour répondre à « l'impérieuse nécessité » d'être prêt pour le 15 octobre 2020.

Le premier moyen, en sa deuxième branche, est fondé.

Il n'y a pas lieu de procéder à l'examen des autres griefs du premier moyen et du deuxième moyen de la requête, qui ne sont pas de nature à conduire à une annulation plus étendue.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 1400 euros pour la procédure en suspension d'extrême urgence et la procédure en annulation.

L'arrêt n° 249.815 du 10 février 2021 a déjà liquidé les dépens pour la procédure de référé d'extrême urgence. Il y a uniquement lieu d'accorder au requérant

une indemnité de procédure pour la procédure en annulation liquidée au montant de base indexé, soit 770 euros.

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

Article 1^{er}.

La Région wallonne est mise hors de cause.

Article 2.

La décision du 21 décembre 2020 prise « pour la SOFICO », signée par son président J.L. et un administrateur/trice (non identifié(e)), de renoncer à la procédure de passation relatif au marché de services « Prestations de service hivernal sur les routes gérées par le District de Bastogne – lot 2 » (CSC n° MI-08.08.02-20-0930) et d'initier une nouvelle procédure de passation de marché pour les années 2021 à 2024 est annulée.

Article 3.

La première partie adverse (SOFICO) supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 10 juillet 2025, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

David De Roy,
Florence Piret,
Aurélien Vandeburie,
Nathalie Roba,

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

La greffière,

Le Président,

Nathalie Roba

David De Roy