

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS

SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 263.953 du 11 juillet 2025

A. 245.160/VI-23.392

En cause : **la société à responsabilité limitée
ÉTUDE BORDET, HUISSIERS DE JUSTICE,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Stijn BUTENAERTS, Andy HOEDENAEKEN
et Simon LEFEBVRE, avocats,
boulevard Léopold II, 180
1080 Bruxelles,

contre :

la Société wallonne des Eaux (en abrégé : SWDE),
ayant élu domicile chez
M^{es} Mathieu THOMAS et
Louis LEBOUTTE, avocats,
rue de la Régence 58 boîte 8
1000 Bruxelles.

Tiers intéressé :

la société anonyme VENTURIS,
ayant élu domicile chez
M^{es} Cyrille DONY et
Mickaël DHEUR, avocats,
avenue de Mélèzes 31
1410 Waterloo.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 juin 2025, la partie requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution :

- « • De la décision de la partie adverse, notifiée le 12 juin 2025, d'attribuer à la S.A. Venturis le marché public de services pour le recouvrement des créances de la SWDE et de la CÎLE (CSC n° 3761_CSC_Recouvrements_créances_2024-2031) et ses annexes.
[...]
- De la décision de la SWDE du 6 février 2025 d'accorder aux soumissionnaires un second délai pour (re)déposer une BAFO.
[...]

- De la décision de la SWDE du 20 septembre 2024 de retirer sa décision d’attribution du 28 juin 2024 et de reprendre la procédure de passation du marché afin de négocier les premières offres reçues et d’établir une nouvelle proposition d’attribution.
[...]
- De la décision de la SWDE du 22 novembre 2024 d’organiser des négociations.
[...] ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 27 juin 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l’affaire a été fixée à l’audience du 10 juillet 2025.

La note d’observations, le dossier administratif et la requête en intervention ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et à l’article 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.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d’État, président, a exposé son rapport.

M^e Simon Lefebvre, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^{es} Mathieu Thomas et Louis Leboutte, avocats, comparaissant pour la partie adverse, et M^{es} Cyrille Dony et Mickaël Dheur, avocats, comparaissant pour la partie requérante en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel Vanderhelst, premier auditeur au Conseil d’État, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Faits utiles à l’examen de la demande en extrême urgence

Les faits utiles à l’examen du recours ont été exposés dans les arrêts n° 260.462 du 26 juillet 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.462) et n° 261.602 du 29 novembre 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.602), dans lesquels la partie requérante est partie intervenante. Il y a lieu de s’y référer, en ajoutant les éléments suivants :

1. Le 22 novembre 2024, la partie adverse décide, « vu [le troisième acte attaqué] », de reprendre le processus de passation du marché afin de négocier les premières offres reçues, approuve le rapport complémentaire de vérification des prix et le dossier de vérification des prix dont elle s'approprie les motifs, déclare « toutes les offres régulières à l'exception de celle de IURIS-LINK, et « charge le comité de direction de faire procéder à l'envoi des invitations à tous les soumissionnaires ayant remis une offre régulière [...] afin d'entamer les négociations, lesquelles ne seront pas limitées à certains éléments ».

Il s'agit du quatrième acte attaqué.

2. Le 2 décembre suivant, la requérante est invitée « à la séance de négociation qui se tiendra le 10 janvier 2025 » (requête, p. 16/104, n° 25).

3. Par un courriel du 16 janvier 2025, les soumissionnaires ont, « après avoir procédé aux négociations, [...] l'occasion de rendre une offre adaptée, à [...] envoyer avant le jeudi 23 janvier 2025 à 09h00 ».

4. Par un courriel du 20 janvier 2025, la partie adverse les informe que l'offre attendue « est une *BAFO* (*Best And Final Offer*) ». Selon la note d'observations, des *BAFO* sont remises notamment par la requérante et la partie intervenante, mais pas par l'Etude [L.].

5. Il ressort du dossier administratif que, le 5 février 2025, la partie adverse « décide de retirer l'invitation à déposer [des offres] pour le 23 janvier 2025 [...] notifiée [...] le 20 janvier 2025, de ne pas tenir compte des offres qui ont été déposées le 23 janvier 2025 [et] de poursuivre la procédure de passation au stade qui précède l'envoi des invitations à déposer une *BAFO* ». Il ressort encore de cette décision « qu'une nouvelle lettre d'invitation à déposer une *BAFO* sera envoyée aux soumissionnaires, laquelle fixera une date de dépôt respectant les délais légaux ».

Cette décision, qui constitue le deuxième acte attaqué, est notifiée par un courriel du lendemain qui invite les soumissionnaires « à (re)déposer [leur] *BAFO* avant le 18 février 2025 ».

Selon la requête, « l'on comprend à la lecture de ce courriel qu'un second délai pour la remise des *BAFO* est accordé car un soumissionnaire aurait pris contact avec la SWDE le 27 janvier 2025 – soit après l'écoulement du délai annoncé de 10 jours et même après le délai “minimal” (sauf accord) de 10 jours – pour l'informer qu'il avait “mal compris” la date à laquelle la *BAFO* devait être déposée. [La

requérante] soupçonne que ce soumissionnaire n'est autre que [l'intervenante]. Le dossier administratif pourra confirmer ou infirmer cette information ».

6. Le 17 février 2025, la requérante « a déposé une deuxième fois sa *BAFO* » (requête, p. 21/104).

7. Selon la note d'observations, « cinq [soumissionnaires] remettent leurs *BAFO* pour le 18 février 2025 » :

- la partie intervenante ;
- la requérante ;
- [L. M.] ;
- EURO FIDES CREDIT MANAGEMENT ;
- MODERO BRABANT-WALLON.

8. Toujours selon la note d'observations, « par un courriel du 12 mars 2025 (pièce 8.1 – confidentielle), la partie adverse interroge [l'intervenante] concernant la normalité de son prix pour le poste 1. En outre, des explications sont sollicitées concernant les prix proposés pour les postes 4, 5, 6, 7, 8 et 9. [L'intervenante] [lui] fait parvenir la justification des prix concernée le 24 mars 2025 (pièce 8.2 – confidentielle). Par un courriel du 10 avril 2025, la partie adverse sollicite de [l'intervenante] des compléments (pièce 8.3 – confidentielle) et celle-ci y répond le 21 avril 2025 (pièce 8.4 – confidentielle). Par un courriel du 29 avril 2025, [elle] sollicite de [l'intervenante] des compléments de justifications sur certains éléments relatifs au prix du poste 1 (pièce 8.5 – confidentielle) et [l'intervenante] [lui] fait parvenir les compléments de justifications le 5 mai 2025 (pièce 8.6 – confidentielle) ».

9. Le 12 mars 2025, elle interroge également l'Etude [L. M.] sur la normalité de son prix pour le poste 1, qui lui répond le 25 mars suivant.

10. Le 13 mai 2025, la partie adverse établit un rapport d'examen des offres au terme duquel le classement suivant est établi :

- l'intervenante ;
- [A. B.] ;
- [L. M.] ;
- EURO FIDES CREDIT MANAGEMENT ;
- MODERO BRABANT-WALLON.

Il ressort des objets expressément identifiés de la requête (p. 2/104) que ce classement n'est pas contesté dans le cadre du présent recours.

11. Par une décision du 23 mai 2025, à laquelle sont, d'après la note d'observations (page 8/65, n° 22, *in fine*) et son inventaire, annexés « un rapport complémentaire n° 3 sur la vérification des prix » et un « dossier n° 4 de vérification des prix tous deux confidentiels, la partie adverse attribue le marché litigieux à l'intervenante.

12. Cette décision, qui constitue le premier acte attaqué, est notifiée à la requérante le 12 juin 2025 « avec ses annexes » (requête, pp. 24/104, n° 38 et 25/104, n° 40), soit le rapport précité d'examen des offres du 13 mai 2025, « le rapport complémentaire n° 1 de vérification des prix des premières offres dans une version caviardée (pièce 24) par rapport à la version non caviardée approuvée le 22 novembre 2024 » et « le rapport complémentaire n° 3 de vérification des prix des *BAFO* dans une version caviardée (pièce 25) par rapport à la version non caviardée approuvée le 23 mai 2025 » (note d'observations, p. 9/65).

IV. Intervention

Par une requête introduite le 7 juillet 2025, la SA Venturis demande à intervenir dans la procédure en référé d'extrême urgence.

En tant que bénéficiaire du marché litigieux, elle a un intérêt suffisant à intervenir dans le cadre de la présente procédure. Il y a lieu d'accueillir cette requête.

V. Recevabilité

Il convient de vérifier, d'office dès lors que cette condition relève de l'ordre public, la recevabilité de la requête au regard des quatre objets qu'elle identifie précisément. Les parties ont pu faire valoir leurs observations à ce propos lors de l'audience, à la suite de la mesure d'instruction de l'auditeur rapporteur du 8 juillet 2025 les informant de son « intention d'examiner d'office, dans [son] avis oral lors de l'audience précitée, la recevabilité du recours en ce qu'il a pour objet les deuxième, troisième et quatrième actes attaqués ».

Comme l'a récemment constaté un arrêt n° 261.859 du 20 décembre 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.859), si l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a, dans son arrêt n° 152.173 du 2 décembre 2005 (ECLI:BE:RVSCE:2005:ARR.152.173), admis qu'un soumissionnaire critique à l'appui d'un recours contre une décision d'attribution d'un marché public « une “décision préalable” », comme un cahier spécial des charges, « parce qu'elle emporte des effets juridiques définitifs pour celui-ci [...] notamment, si la décision [le] prive de toute possibilité de participation au marché et, partant, de toute possibilité

d'attribution », l'assemblée générale n'a en revanche pas consacré la faculté pour une partie requérante d'introduire une demande de suspension après l'expiration des délais fixés par la loi. Cet arrêt s'inscrit dans la jurisprudence constante contradictoirement rappelée aux parties par l'auditeur rapporteur à l'occasion de sa mesure d'instruction précitée.

En l'espèce, ainsi que l'expose la requérante elle-même, la requête en suspension d'extrême urgence doit, en vertu 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', « être introduite dans un délai de 15 jours [...] (article 23, § 3, de la Loi Recours) » (requête, p. 25/104). Ce délai de quinze jours, prescrit « à peine d'irrecevabilité », court à partir « de la publication, de la communication ou de la prise de connaissance de l'acte, selon le cas » (art. 23, §§ 1^{er} et 3).

Il ressort de l'exposé des faits, et il n'est pas contesté, que la requérante a eu connaissance des décisions de la partie adverse des 6 février 2025 (deuxième acte attaqué), 20 septembre 2024 (troisième acte attaqué) et 22 novembre 2024 (quatrième acte attaqué) plus de quinze jours avant l'introduction du présent recours et bien avant la notification du premier acte attaqué et de ses annexes le 12 juin 2025.

Introduit largement au-delà du délai légal de quinze jours pourtant rappelé par la requérante elle-même, il s'impose de constater d'office que le recours est manifestement irrecevable en ses deuxième, troisième et quatrième objets.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris de la violation « des articles 10 et 11 de la Constitution ; de l'article 120 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ; de l'article 89 de l'arrêté royal du 18 juin 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs spéciaux ; des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi qu'aux principes de motivation formelle et matérielle ; du principe d'égalité entre les soumissionnaires ainsi que du principe de transparence, d'impartialité, de bonne administration, du raisonnable, de confiance légitime et du principe *patere legem quam ipse fecisti* ; du Cahier spécial des charges, en particulier de l'article III.4.2 ».

Conformément à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, et alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux

administratif du Conseil d'État' (ci-après : le règlement général de procédure), applicable en l'espèce en vertu des articles 8 et 4, alinéa 2, de l'arrêté royal du 19 novembre 2024 'déterminant la procédure en référé et modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État' (ci-après : « l'arrêté référé »), la requérante énonce et résume le moyen dans les termes suivants, qu'il convient de reproduire tels quels conformément à l'alinéa 4 de l'article 2 du règlement général de procédure :

« Le 16 janvier 2025, la SWDE a fixé la date de dépôt des *BAFO* au 23 janvier 2025. Le délai de réception des *BAFO* a été fixé d'un commun accord entre l'entité adjudicatrice et les candidats sélectionnés, ces derniers ayant tous disposé d'un délai identique pour préparer et soumettre leurs *BAFO*. Ce délai (7 jours) est certes inférieur au délai de 10 jours mentionné à l'article 120 de la loi du 17 juin 2016 mais il n'a jamais fait l'objet de la moindre contestation par aucun des soumissionnaires, de telle sorte que tant la SWDE que les soumissionnaires étaient bien d'accord, fut-ce implicitement mais certainement, avec cette date du 23 janvier 2025 et un délai de 7 jours pour le dépôt des *BAFO*. La SWDE a d'ailleurs procédé, dès le 23 janvier 2025, à l'ouverture des *BAFO* des soumissionnaires ayant respecté ce délai, ce qui démontre bien qu'aucun désaccord n'existait quant à ce délai. Le 6 février [lire : 5 février] 2025, la SWDE a toutefois décidé d'octroyer un nouveau délai aux soumissionnaires pour (re)déposer une *BAFO* car l'un d'entre eux avait manqué l'échéance initiale. Il ressort de cette décision que le soumissionnaire concerné ne remettait pas en cause l'existence la date initiale du dépôt des *BAFO* fixée au 23 janvier 2025. Il la confirme même. Ce soumissionnaire ne mentionne pas non plus ne pas être d'accord sur la date initiale du 23 janvier 2025 ni ne conteste le délai de 7 jours. Ce soumissionnaire indique juste qu'il « n'avait pas compris » qu'il devait remettre sa *BAFO* pour le 23 janvier 2025 et qu'il a donc manqué le délai. Ce n'est que pour sauver ce soumissionnaire que la SWDE a elle-même soulevé une prétendue méconnaissance par elle-même – *quod non* compte tenu de l'existence d'un accord – de l'article 120 de la loi du 17 juin 2016. La décision du 6 février [lire : 5 février] 2025 de la SWDE d'octroyer un nouveau délai pour (re)déposer une *BAFO* est dans ces circonstances irrégulière en ce qu'elle viole les principes et dispositions énoncés au moyen ».

Par un courriel du 7 juillet 2025, la requérante fait valoir que « [...] dans le cadre du premier moyen, et dans la mesure où les premières *BAFO* ont été ouvertes par la SWDE, il doit exister un PV d'ouverture des offres qui atteste que VENTURIS a bien déposé une première *BAFO* le 23 janvier. À défaut, tout autre document attestant du dépôt effectif d'une *BAFO* par VENTURIS le 23 janvier. Il nous semble utile de pouvoir disposer de cette pièce dans le cadre d'un examen complet de ce premier moyen, d'autant plus que la pièce 20bis du dossier administratif ne permet pas de faire le lien avec les conclusions qui en sont tirées par la SWDE ni avec le contenu de la décision de la SWDE du 6 février 2025 ».

VI.2. Appréciation

D'emblée, il convient de constater que l'allégation de favoritisme fondée

sur la seconde invitation à remettre une *BAFO* ne résiste pas à l'analyse. Ce grief est en effet résumé en ces termes : « à considérer que le soumissionnaire concerné est bien VENTURIS, VENTURIS n'aurait donc pas du pouvoir remettre une *BAFO* grâce à un second délai accordé généreusement par la SWDE » (requête, p. 34/104). Or il ressort des écrits de procédure et du dossier administratif que le soumissionnaire qui avait mal compris la date limite pour cette première invitation était l'étude [L. M.], classée troisième, et non pas l'intervenante. Il ressort en outre du dossier administratif que l'intervenante a bien déposé une *BAFO* dans le respect du délai initialement prévu pour ce faire, soit le 23 janvier 2025, ce que confirme la pièce déposée le 8 juillet 2025 à la suite du courriel précité de la requérante (dossier administratif complété, pièce n° 29), et, à l'audience, la requérante reconnaît explicitement que la partie adverse « a levé les doutes ».

Le moyen manque en fait et n'est, partant, pas sérieux en ce qu'il invoque ce grief.

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées), dispose que « les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er}, ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ». En vertu de cette disposition, une partie requérante présente un intérêt procédural à invoquer un moyen lorsque celui-ci dénonce une irrégularité qui, soit a été susceptible d'influencer le sens de l'acte attaqué, soit l'a privée d'une garantie, soit a eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. Comme le précise la Cour constitutionnelle, et comme cela ressort des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2277/1, p. 11), cette disposition « consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Selon cette jurisprudence, le requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts » (C. const., 16 juillet 2015, n° 103/2015, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.103, B.44.2). L'article 14 de la loi précitée du 17 juin 2013 confirme que le Conseil d'État peut annuler une décision prise par une autorité adjudicatrice à la demande d'un soumissionnaire « ayant été ou risquant d'être lésée par la violation alléguée ». L'article 15 précise que la suspension peut intervenir « dans les mêmes conditions que celles visées à l'article 14 ».

La Cour européenne des droits de l'homme considère que c'est aux juridictions nationales qu'il incombe d'interpréter les règles de procédure internes et que les intéressés « doivent normalement s'attendre à ce que ces règles soient appliquées » (voir entre autres : CEDH, 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.953

requête n° 5475/06, § 44 (ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506) ; 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, requête n° 18880/15, § 39 (ECLI:CE:ECHR:2017:0711DEC005401912) ; 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, requête n° 32610/07, § 32), notamment lorsque la recevabilité d'un recours dépend d'une jurisprudence fournie (CEDH, 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, précité, § 43(ECLI:CE:ECHR:2016:0915JUD003261007)) abondante (CEDH, 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, précité, § 46) et constante (CEDH, (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, req. n° 40160/12, § 88 (ECLI:CE:ECHR:2018:0405JUD004016012)). Par ailleurs, les droits procéduraux et les obligations procédurales vont normalement de pair et une partie doit assumer les erreurs procédurales qui lui sont objectivement imputables (CEDH (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, précité, §§ 90, 93, 114 et 121), en particulier lorsqu'elle est assistée d'un conseil qualifié censé connaître les conditions énoncées par une disposition et la jurisprudence y relative (*ibid.*, §§ 111 et 116-117 ; CEDH, 16 février 2012, *Tourisme d'affaires c. France*, req. n° 17814/10, § 22 (ECLI:CE:ECHR:2012:0216JUD0017.814/10)).

S'agissant d'une contestation dans le cadre de l'attribution d'un marché public comme en l'espèce, la suspension comme l'annulation suppose donc, selon les dispositions précitées et la jurisprudence constante (*cf.* notamment C.E., 29 septembre 2023, n° 257.486 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.486) ; 21 juin 2023, n° 256.885 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.256.885) ; 20 décembre 2022, n° 255.315 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.255.315) ; 21 octobre 2021, n° 251.910 (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.251.910) ; 31 juillet 2019, n° 245.250 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.245.250)), que la partie requérante ait été ou risque d'être lésée par la violation qu'elle allègue.

En l'espèce, le moyen consiste exclusivement à critiquer, de façon incidente, la légalité du deuxième acte attaqué.

La requérante n'expose toutefois nullement, et le Conseil d'État n'aperçoit pas, dans quelle mesure cette décision aurait lésé ses intérêts au sens des dispositions et de la jurisprudence constante susvisées. En effet, ce deuxième acte attaqué consiste, pour rappel, à retirer l'invitation à déposer des offres pour le 23 janvier 2025, à ne pas tenir compte des offres déposées à cette date, à poursuivre la procédure de passation au stade qui précède l'envoi des invitations à déposer une *BAFO*, et à envoyer aux soumissionnaires une nouvelle lettre d'invitation à déposer une *BAFO* avec une nouvelle date de dépôt. Cette décision n'a nullement exclu la requérante du marché litigieux dès lors qu'à sa suite, elle a bien « déposé une deuxième fois sa *BAFO* » le 17 février 2025 comme en atteste explicitement la requête (p. 21/104) et qu'elle a bien été identifiée par la partie adverse parmi les « cinq

candidats [qui] remettent leurs *BAFO* pour le 18 février 2025 » (note d'observations, pp. 7-8/65). Le deuxième acte attaqué n'a donc pas lésé les intérêts de la requérante, contrairement au classement subséquent du 13 mai 2025 qui propose de ne pas la retenir pour le marché litigieux, mais qui n'est toutefois pas attaqué à l'appui du présent recours alors que, faisant partie des annexes au premier acte attaqué qui l'approuve le 23 mai suivant, la requérante en a eu une connaissance certaine dès le 12 juin 2025 (dossier de la requérante, pièce 3 ; requête, pages 2/104 et 25/104, n° 40).

Le deuxième acte attaqué n'a donc pas exclu la requérante de la « poursuite de la procédure de passation au stade qui précède l'envoi des invitations à déposer une *BAFO* » qu'il a décidée. Comme il l'a encore décidée, elle a bien été ensuite invitée, à l'instar des autres soumissionnaires, à déposer une *BAFO* avec une nouvelle date de dépôt, ce qu'elle reconnaît avoir concrètement fait le 17 février 2025, avant de ne pas être classée comme l'attributaire final du marché litigieux le 13 mai 2025, classement qui, comme cela vient d'être constaté, n'est pas attaqué en tant que tel à l'appui du présent recours.

Au regard de ces constats, le deuxième acte attaqué ne constitue nullement un acte interlocutoire qui aurait emporté des effets juridiques définitifs au détriment de la requérante en la privant de toute possibilité de participation au marché litigieux ou d'attribution de celui-ci au sens de l'arrêt précité de l'assemblée générale, de sorte que, conformément à la jurisprudence constante et comme a encore pu le confirmer un arrêt n° 261.859 du 20 décembre 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.859), on n'aperçoit pas en quoi la requérante a été ou aurait pu être lésée par l'irrégularité qu'elle allègue à l'appui du moyen.

Il résulte de l'analyse à laquelle il peut être procédé dans le cadre d'une procédure d'extrême urgence que le premier moyen est, *prima facie*, irrecevable à défaut d'intérêt.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen invoque l'irrégularité de la *BAFO* de l'intervenante en raison de son prix anormalement bas et injustifié, et est pris de la violation « des articles 10 et 11 de la Constitution ; des articles 4, 5 et 84 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ; des articles 41, 43, 44 et 74 de l'arrêté royal du 18 juin 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs spéciaux ; 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 d'égalité entre les soumissionnaires, de concurrence, d'impartialité, de bonne administration, du devoir de minutie, du raisonnable, de transparence, *patere legem quam ipse fecisti* et de motivation matérielle ; du Cahier spécial des charges 3791_CSC_Recouvrements créances 2024-2031 et de ses annexes II et V », et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Conformément aux dispositions précitées du règlement général de procédure et de l'arrêté référé, le moyen est résumé en ces termes :

« À considérer que [l'intervenante] a déposé une BAFO ou qu'elle en avait le droit dans le cadre d'un second délai, [sa] BAFO aurait alors dû être déclarée irrégulière et écartée en ce que ses prix sont anormalement bas et en ce que ses justifications ne sont ni exactes, ni pertinentes, ni admissibles dès lors qu'elles reposent :

- (i) Sur l'introduction d'un prétendu "phénomène de *revolving*" évalué à 40% et qui [lui] permet de calculer fictivement ses coûts sur base de 49.200 dossiers et non plus de 82.000 dossiers ;
- (ii) Sur un taux de récupération de 45% qui est parfaitement irréaliste eu égard à l'exécution actuelle du marché par [l'intervenante], aux chiffres indicatifs figurant dans les documents du marché et à la suppression de plusieurs services et étapes dans le processus de recouvrement qui impacteront nécessairement ce taux vers le bas ;
- (iii) Sur un montant à recouvrer de 50 millions d'EUR et non plus de 49 millions d'EUR ;
- (iv) Sur la suppression de services et étapes dans le processus de recouvrement qui touchent à l'objet du marché et aux exigences minimales.

Par ailleurs, le premier acte attaqué qui conclut à l'acceptation de telles justifications est, partant, aussi inadéquatement motivé ».

VII.2. Appréciation

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, du règlement général de procédure, applicable en l'espèce en vertu des articles 8 et 4, alinéa 2, de l'arrêté référé, la requête contient « un exposé [...] des moyens ». L'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, du même règlement général de procédure énonce que « le moyen consiste en l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte ». Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, l'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. À défaut, le moyen est irrecevable.

En l'espèce, et en substance, le moyen expose que la BAFO de l'intervenante serait irrégulière en raison de son prix « anormalement bas et

injustifié ». Tant dans son résumé que dans ses développements substantiels, la requérante reste toutefois totalement en défaut d'exposer dans quelle mesure les principes d'impartialité, de bonne administration, du raisonnable, « de transparence », *patere legem quam ipse fecisti* et de motivation matérielle et le devoir de minutie, seraient violés. Le moyen est, partant, irrecevable en ce qu'il invoque la méconnaissance de ces dispositions. Le même constat s'impose en ce qu'il invoque la violation de l'article 5 de la loi du 17 juin 2016 'relative aux marchés publics', faute pour la requérante de soutenir, et *a fortiori* d'expliquer, en quoi la partie adverse aurait limité artificiellement la concurrence en concevant le marché litigieux « dans l'intention de favoriser ou de défavoriser indûment certains opérateurs économiques » comme l'expose cette disposition.

Sur le fond, le moyen critique l'appréciation qui, au terme de la vérification des prix et des coûts, a amené la partie adverse à considérer que, de ce point de vue, l'offre de l'intervenante ne présentait aucune anormalité et devait, pour cette raison, être déclarée régulière. Les très longs développements du moyen font état de nombreux griefs auxquels il est répondu dans les limites de ce que permet un examen effectué en extrême urgence. Il convient de rappeler à cet égard que si, dans le contentieux des marchés publics, une demande de suspension ne peut être introduite que selon la procédure d'extrême urgence, c'est parce que le législateur a voulu que cette procédure ait pour objet de « trouver une issue pour les situations dans lesquelles les irrégularités sont manifestes et ne souffrent pas de délais de procédure plus longs (*Doc. parl.*, Ch., sess. 2009-2010, n° 52, 2276/01, p. 31) » (C.E., 14 janvier 2022, n° 252.640). C'est en raison de *cette ratio legis* spécifique que la suspension de l'exécution d'un acte dans le cadre d'un marché public ne peut être ordonnée que dans l'hypothèse d'un moyen sérieux ou d'une « apparente illégalité » (loi du 17 juin 2013, art. 15) laquelle, comme l'objecte la note d'observations, apparaît difficilement compatible avec une requête qui développe huit moyens sur plus de cent pages.

L'acte attaqué précise ce qui suit dans le « rapport complémentaire portant sur la vérification des prix » (dossier de la requérante, pièce 5) dont il n'est pas contesté qu'il s'approprie les motifs :

« La société Venturis a été interrogée sur le prix suivant : poste 1 "Commission".

Poste 1 - Commission amiable : X % - considérée comme anormalement basse

1. Venturis a été interrogée sur la normalité du pourcentage proposé. La SWDE a sollicité des compléments de justifications, dans la mesure où certaines informations étaient manquantes en termes de coûts (par ex. en termes de charges d'infrastructures, frais fixes et d'IT et de coûts de personnel en Belgique). L'objectif était de s'assurer qu'une marge bénéficiaire pouvait être dégagée, en intégrant dans l'analyse l'ensemble des coûts que devra exposer le soumissionnaire dans le cadre du marché.

Comme Venturis expliquait également dans sa *BAFO* et sa première justification de prix qu'elle avait pu réduire le pourcentage entre l'offre initiale et la *BAFO* notamment en supprimant certains services, la SWDE a demandé à Venturis des compléments de justifications, afin de comprendre, chiffres à l'appui, comment la suppression de ces services permettaient de passer du taux proposé dans la première offre au taux proposé dans la *BAFO* (dès lors que Venturis indiquait dans le cadre du recours du 10 juillet 2024 devant le Conseil d'État contre la décision d'attribution du 28 juin 2024, que sa marge bénéficiaire dans son offre initiale était très réduite).

2. Après avoir reçu les informations demandées, il ressort des justifications de prix que, sur base de l'inventaire et donc sur base de 82.000 dossiers, les coûts de gestion annuels de Venturis sont estimés à un montant de X €, soit un coût moyen de X €. Ces coûts tiennent compte du phénomène de *revolving* [note de bas de page : D'autres soumissionnaires ont expliqué leurs coûts d'une manière différente, comme par exemple l'Etude Bordet qui fixe un pourcentage de survenance d'évènements, rapporté aux 82.000 dossiers confiés, mais la méthodologie de Bordet tient, elle aussi, compte du regroupement de différents dossiers d'un même client (comme cela ressort de son offre)], évalué en l'espèce à 40 %, c'est-à-dire que 40 % des dossiers impayés sont ajoutés dans des dossiers amiables déjà en cours de récupération (soit 49.200 dossiers opérationnels).

La société Venturis estime que le taux de récupération peut atteindre 45 %. Le coût par dossier opérationnel avec un taux de 45 % est analysé dans le premier feuillet tableau Excel et fait ressortir qu'un bénéfice est dégagé. Bien que plus élevé que le taux figurant dans l'inventaire, le taux de 45 % utilisé pour ce scénario n'est pas irréaliste dès lors que le cahier spécial des charges mentionne que le taux moyen après 3 ans est de 42 %.

3. Il y a également une justification de prix au travers du scénario avec un taux de récupération de 40 % comme prévu dans les documents du marché. La société Venturis part d'un montant à recouvrer de 50.000.000 € alors que les documents du marché annoncent un montant à recouvrer estimé à 49.000.000 €. Pour le contrôle des prix, la SWDE a toutefois procédé, en parallèle, à une vérification des prix à partir du montant à recouvrer de 49.000.000 € fixé dans les documents du marché. Sur base de ce postulat, qui se veut être le moins favorable à VENTURIS, il ressort du tableau Excel que la marge brute est de X EUR par dossier opérationnel.

Uniquement sur l'amiable, l'ensemble des charges déclarées en déduction du chiffre d'affaires permet de dégager un bénéfice (sur le postulat d'un taux de récupération à 40% avec un montant à recouvrer de 49.000.000 €) :

- X € sur la 1ère année du marché
- X € sur le marché de base (3 ans)
- X € sur la totalité du marché (8 ans)

Si certes la marge bénéficiaire est faible, au même titre que d'autres soumissionnaires, l'analyse démontre que Venturis dégage néanmoins une marge bénéficiaire.

4. Ce qu'il importe essentiellement d'analyser pour déterminer si les prix de Venturis sont normaux ou non, ce sont les coûts estimés par Venturis et, ensuite, de les rapporter aux revenus. En effet, dans le cadre de la vérification des prix, il y a lieu de mettre en rapport les revenus moyens par dossier amiable, d'une part, et les coûts moyens par dossier estimés par Venturis, d'autre part.

Pour Venturis, il y a également lieu de s'assurer que la suppression ou la modification de certains points de méthodologie explique bien le passage du taux proposé dans la première offre à celui proposé dans la *BAFO*.

Il convient dès lors de déterminer si l'estimation des coûts de gestion annuels à un montant de X €, soit un coût moyen par dossier opérationnel de X €, est ou non réaliste. Si cette estimation est réaliste et que, par ailleurs, la suppression ou la modification de certains points de la méthodologie entre l'offre initiale et la BAFO est dûment justifiée, alors la marge bénéficiaire estimée de X € par dossier opérationnel est réaliste.

[...] ».

Eu égard aux longs développements du moyen, il s'impose de rappeler celui-ci en synthèse et en substance.

En ce qui concerne le premier grief relatif au *revolving*, la requérante soutient que l'intervenante « justifie en fait ses prix, et en particulier ses coûts en matière de fournitures et ses coûts fixes, non pas sur base de 82.000 dossiers par an comme cela figure dans les documents du marché mais sur une base fictive de 49.200 dossiers par an à laquelle [elle] aboutit en appliquant un “phénomène de *revolving*” évalué sans autre explication à 40%. Pour valider cette explication parfaitement artificielle, la SWDE introduit de son côté une notion nouvelle de “dossiers opérationnels” dans son second rapport d'attribution ». Elle expose son raisonnement sur la base des prescriptions V.1.2 et V.1.3 du cahier spécial des charges, dont elle déduit que chaque année, 82.000 nouveaux dossiers seront transmis, qu'il s'agit d'un “nombre de clients” et non seulement d'un “nombre de dossiers”, et que ce nombre de clients est en outre établi “après suppression des doublons”. Elle considère que dans ces circonstances, il n'est pas possible d'opérer un quelconque *revolving* sur ces 82.000 dossiers dans la mesure où il s'agit de 82.000 clients, après suppression des doublons (requête, p. 43/104).

En ce qui concerne le deuxième grief, la requérante soutient que « le taux de recouvrement de 45% n'est pas réaliste, ni justifié, et ne fait l'objet d'aucune motivation adéquate par la SWDE : la SWDE constate seulement dans le second rapport de vérification des prix (§ 2, p. 2), que “bien que plus élevé que le taux figurant dans l'inventaire, le taux de 45% utilisé pour ce scénario n'est pas irréaliste dès lors que le cahier spécial des charges mentionne que le taux moyen après 3 ans est de 42%”. Autrement dit, la SWDE estime qu'un taux de 45% n'est pas irréaliste dans la mesure où un taux inférieur est fixé dans son cahier des charges (dans la meilleure hypothèse possible, soit après 3 ans (!)), ce qui n'a aucun sens » (requête, p. 47/104).

En ce qui concerne le « montant à recouvrer de 50 millions d'euros » (troisième grief), la requérante soulève « les mêmes griefs que pour le taux de récupération de 45% [...] : [a] Le montant à recouvrer s'écarte du montant prévu dans les documents du marché et en particulier dans l'inventaire des prix, sur base duquel l'Etude Bordet s'est, elle, basée ; [b] La justification de prix fondée sur un montant de

50 millions d'EUR revient à modifier les chiffres prévus dans l'inventaire des prix. Ce montant de 50 millions d'EUR n'est ni pertinent, ni admissible, ni justifié. On ne comprend pas la raison pour laquelle VENTURIS justifie son prix sur base de ce montant et non pas sur base du montant de 49 millions d'EUR. On ne comprend pas non plus la raison pour laquelle une justification basée sur un montant à recouvrer modifié est accepté par la SWDE » (requête, p. 48/104)

S'agissant, enfin, du dernier grief relatif aux « services supprimés par [l'intervenante] », la requérante soutient que « le rapport d'examen des offres (pièce n° 3) et en particulier l'analyse du critère d'attribution n° 2 permet de prendre connaissance de certains services et étapes dans le processus de recouvrement qui ont été purement et simplement supprimés par VENTURIS entre son offre initiale et sa *BAFO* : “Le retrait de la prise en charge des conciliations devant le juge de paix” ; “La suppression de la relance à J+70 (qui correspond à l'envoi d'un conciliateur au domicile du débiteur pour des dossiers supérieurs à 800 EUR)” ; “Le déplacement de cette étape à J+90 pour des dossiers à partir de 2000 EUR” ; “La suppression d'un niveau de relance pour les dossiers de faible montant”, qui correspond à la suppression de la mise en demeure par huissier pour tous les dossiers de moins de 250 EUR, soit 47% des dossiers ». Elle cite le rapport d'examen des offres et en déduit :

« Si ces éléments figurent dans la motivation du second critère d'attribution, ils ont néanmoins un impact sur le prix puisque comme on l'a vu *supra*, la diminution du prix de VENTURIS entre son offre initiale et sa *BAFO* résulte notamment de la suppression de ces services et étapes. La SWDE se réfère à cet égard à la suppression ou la modification de “certains points de méthodologie” en page 4 du second rapport sur la vérification des prix. En outre, la suppression de ces services a un impact sur le taux de récupération qui est aussi l'un des éléments grâce auxquels VENTURIS justifie – artificiellement – sa diminution de prix. A cet égard, on ne comprend pas comment VENTURIS pourrait augmenter son taux de récupération à 45% tout en supprimant plusieurs services et étapes dans le même temps, et dont la SWDE déduit (à raison) qu'ils auront évidemment un impact négatif sur le recouvrement des créances. Il y a là une contradiction dans les justifications de prix de VENTURIS qui n'est pas levée par la SWDE. Comme cela a été déjà dit *supra*, on ne comprend pas non plus comment la suppression de la mise en demeure (qui concerne 47% des dossiers) est réalisable en pratique dès lors qu'il s'agit d'un préalable obligatoire en vertu du Livre XIX du Code de droit économique ».

Conformément à l'article 84 de la loi du 17 juin 2016 ‘relative aux marchés publics’, rendu applicable aux marchés publics passés dans les secteurs spéciaux comme en l'espèce en vertu de son article 153, 3°, le pouvoir adjudicateur a l'obligation de procéder à la vérification des prix et des coûts des offres introduites et peut, à cette fin, demander aux soumissionnaires les indications nécessaires. L'objectif de la réglementation sur le contrôle des prix est double. D'une part, protéger l'entité adjudicatrice en lui permettant de s'assurer que les prix proposés garantissent une exécution du marché conforme aux exigences édictées par ses documents et aux

prestations proposées par les soumissionnaires et exclure toute spéculation au détriment des intérêts fondamentaux de l'entité adjudicatrice et des deniers publics. D'autre part, protéger les exigences d'une saine concurrence en évitant que le pouvoir adjudicateur avalise des comportements qui y sont contraires et que des marchés publics soient finalement attribués à des soumissionnaires ayant remis des prix fantaisistes qui faussent, de ce fait, le jeu normal de la concurrence. Dans ce contexte, il incombe au pouvoir adjudicateur de s'assurer que le prix proposé peut garantir une exécution du marché conforme aux exigences de ses documents et aux prestations proposées par les soumissionnaires, et non pas d'expliquer les raisons d'un écart qui existerait entre différents soumissionnaires. En effet, comme l'expose à juste titre l'auditeur rapporteur dans son avis oral, l'offre d'un soumissionnaire est sans incidence sur la normalité du prix proposé par un autre soumissionnaire, un prix jugé normal pour l'un pouvant s'avérer anormal pour l'autre au regard de leurs justifications respectives propres et des spécificités y afférentes.

Selon une jurisprudence bien établie (cf. notamment : C.E., 5 février 2024, n° 258.683 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.683) ; 24 octobre 2024, n° 261.192 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.192) ; 15 octobre 2024, n° 261.024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.024) ; 10 octobre 2024, n° 261.001 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.001)), dans le cadre de la vérification des prix et des coûts, le pouvoir adjudicateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation, tant quant au choix de la méthode de vérification des prix ou des coûts, que quant à la détermination des prix ou des postes à propos desquels il estime opportun de solliciter des justifications, ou encore pour considérer, au terme de ce contrôle, que certains prix ou coûts lui semblent anormalement bas ou élevés. Il n'est pas tenu d'indiquer dans la motivation de la décision d'attribution la raison pour laquelle un prix proposé ne présente selon lui aucun caractère anormal, pour autant qu'il ressorte de celle-ci ou du dossier administratif qu'il a bien procédé concrètement à la vérification des prix et coûts. Partant, le Conseil d'État ne peut substituer son appréciation à celle du pouvoir adjudicateur mais se limite à vérifier la réalité, l'exactitude et la pertinence des motifs qui ont justifié la décision du pouvoir adjudicateur de sorte qu'il ne peut censurer qu'une appréciation manifestement déraisonnable ou une erreur manifeste d'appréciation.

Cette prémisse et le raisonnement qui la sous-tend quant aux modalités du contrôle juridictionnel opéré par le Conseil d'État dans le cadre de la vérification des prix s'impose tant pour l'examen du présent moyen que pour celui de tous les autres.

En l'espèce, force est de constater que la requérante se limite à viser l'erreur manifeste d'appréciation parmi les dispositions invoquées à l'appui du moyen mais qu'elle s'abstient totalement d'expliquer, et *a fortiori* et surtout d'établir

concrètement, dans quelle mesure une telle erreur - soit, selon la jurisprudence constante, celle qu'une autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait pas pu commettre - aurait été concrètement commise par la partie adverse dans la vérification des prix de l'intervenante au regard des justifications que celle-ci a fournies et qui ressortent incontestablement du dossier administratif et du dossier administratif confidentiel. Elle ne soutient pas davantage, et *a fortiori* s'abstient de démontrer, que l'appréciation des prix qu'elle dénonce révélerait une appréciation manifestement déraisonnable ou une erreur manifeste d'appréciation au regard desdites justifications.

Dans le cadre d'un examen en extrême urgence, il ressort de l'acte attaqué, et notamment de ses motifs cités ci-avant, qu'à la suite des justifications données par l'intervenante, celui-ci fait l'objet d'une motivation précise qui fait ressortir la réalité, l'exactitude et la pertinence des éléments sur lesquels la partie adverse l'a fondé au regard des dossiers administratif et confidentiel. La partie adverse s'est en effet appropriée les conclusions et les résultats des différents documents faisant partie intégrante de l'acte attaqué, le cas échéant en version caviardée, et qui ont été notifiés à la requérante le 12 juin 2025 (dossier de la requérante, pièce 3 ; requête, pages 2/104 et 25/104, n° 40), concomitamment à la délibération du conseil d'administration de la partie adverse du 23 mai 2025. La vérification des prix est ainsi abordée :

- dans le rapport d'attribution joint à ladite délibération (dossier administratif, pièce n° 22.2 ; dossier de la requérante, pièce n° 3) ;
- dans l'annexe 1 à la décision du 22 novembre 2024, en sa version caviardée (dossier administratif, pièce n° 24 ; dossier de la requérante, pièce n° 4) ;
- dans l'annexe 3 de la délibération du 23 mai 2025 (dossier administratif, pièce n° 24 ; dossier de la requérante, pièce n° 5).

Il ressort d'emblée de ces éléments portés à la connaissance de la partie requérante, fussent-ils caviardés, que la partie adverse a effectivement procédé à une vérification des prix et qu'elle a sollicité des justifications à la suite du dépôt des *BAFOs*. Partant, elle n'est pas en défaut, en présence d'une détermination des prix le cas échéant complexe, de s'assurer d'être en possession de tous les éléments utiles. En particulier, il n'apparaît pas qu'elle aurait négligé l'évolution significative entre l'offre initiale de l'intervenante et son offre finale dès lors qu'elle ne s'est pas arrêtée à la vérification des prix à laquelle il avait été procédé sur la base des offres initiales mais qu'elle elle a poursuivi les investigations et demandé des justifications à l'intervenante quant au poste 1, désormais suspecté d'être anormalement bas dans la *BAFO*. Les justifications fournies par celle-ci n'apparaissent pas, dans le cadre de ce que permet un examen en extrême urgence, reposer sur des éléments vagues et imprécis mais au contraire sur des explications détaillées et chiffrées. La motivation formelle de l'acte attaqué permet de comprendre les types de justifications qui ont été

apportées et pourquoi la partie adverse les a admises. En particulier, contrairement à ce qui avait été constaté dans l'arrêt de suspension n° 260.462, précité, les documents annexés à la délibération du 23 mai 2025 qui en font partie intégrante contiennent des considérations permettant de comprendre la teneur des difficultés rencontrées, des justifications remises et du raisonnement suivi pour conclure à la normalité des prix, ce qui suffit pour rencontrer l'exigence de motivation tant formelle que matérielle.

En ce qui concerne le premier grief relatif au *revolving*, l'intervenante expose qu'étant l'adjudicataire actuellement en place, elle est particulièrement au fait de ce phénomène. L'admission de cet état de fait, qui n'est ni contestable ni au demeurant contestée, quant à la justification de ses prix n'est pas révélatrice d'une erreur manifeste d'appréciation. Comme l'indique la requête, le marché litigieux concerne « le recouvrement des créances de la SWDE et de la CILE » (la Compagnie Intercommunale Liégeoise des Eaux). Il n'est pas davantage contesté que, comme l'observe la partie adverse, la requérante est elle-même en place auprès de la CILE et que le phénomène de *revolving*, implique que plusieurs créances successives non payées s'ajoutent au dossier de recouvrement d'un même client au fur et à mesure du processus de recouvrement déjà entamé à son égard (note d'observations, p. 20). Partant, la requérante était en mesure d'identifier ce phénomène de *revolving*, propre au recouvrement des créances dans le secteur spécial de l'eau qu'elle ne conteste pas, et, à le supposer irrégulier, d'étayer son propos de façon concrète et synthétique, ce qu'elle s'abstient de faire dans sa requête. À ce propos, et à titre surabondant, on relèvera que le cahier spécial des charges précise, certes parmi les critères de sélection et non parmi les critères d'attribution, que « par dossiers, on entend lots de factures confiées pour un même débiteur » (I.4.2.1) et qu'il envisage, parmi les clauses techniques, les « regroupements éventuels nécessaires [...] dans le contexte d'une procédure amiable » « sur un même débiteur », afin « de centraliser les actions de recouvrement sur un même client » (cf., notamment, V.4.1.10).

Enfin, si l'acte attaqué indique certes que « d'autres soumissionnaires ont expliqué leurs coûts d'une manière différente, comme par exemple [la requérante] qui fixe un pourcentage de survenance d'événements, rapporté aux 82.000 dossiers confiés », il précise néanmoins aussi, sans que cela ne soit nullement contesté, que « la méthodologie de [la requérante] tient, elle aussi, compte du regroupement de différents dossiers d'un même client (comme cela ressort de son offre) » (dossier de la requérante, pièce 5, p. 2, note de bas de page 1). Il apparaît ainsi de façon certaine que la requérante elle-même a tenu compte de la récurrence des dossiers dans son offre.

Il résulte de ces constats et de l'examen auquel il peut être recouru dans un contexte d'extrême urgence, qu'aucune erreur manifeste d'appréciation ne peut être retenue concernant le premier grief.

En ce qui concerne le deuxième grief, le dossier administratif et le dossier confidentiel attestent que, dans l'inventaire figurant dans l'offre de l'intervenante, le taux de 40 % pour l'« encaissement amiable » a bien été respecté de sorte qu'aucune irrégularité n'est à constater concernant sa conformité. Il ressort par ailleurs de ses justifications que l'intervenante a tablé sur un taux de récupération supérieur pour calculer son prix et qu'elle a également fourni des projections tablant sur un taux de 40 %, dont il ressort que même dans ce scénario, son offre est bénéficiaire. Comme cela résulte de la motivation précitée de l'acte attaqué mais aussi desdits dossiers, la partie adverse a vérifié l'existence d'une marge bénéficiaire qui est avérée, tant pour un taux de récupération de 40 % (même si elle est limitée, mais c'est un choix que peut poser un opérateur économique) qu'avec un taux de 45 %. Enfin, sans révéler le contenu confidentiel des offres et des documents relatifs à la vérification des prix, il apparaît que l'intervenante n'est pas la seule à avoir procédé de la sorte, d'autres soumissionnaires s'étant également inscrits dans cette démarche.

Aucune erreur manifeste d'appréciation n'est établie.

Quant au troisième grief, il apparaît des dossiers qu'à l'instar du taux de récupération de 40%, l'intervenante a bien aussi envisagé le montant de 49 millions dans l'inventaire de sorte que son offre ne présente pas d'irrégularité à ce propos. Dès lors que le cahier spécial des charges mentionne effectivement des montants constatés dans la réalité légèrement supérieurs à ceux repris dans l'inventaire, on n'aperçoit pas d'apparente illégalité, au sens de l'article 15 de la loi du 17 juin 2013 déjà rappelé plus haut, à en avoir tenu compte dans la justification ni dans quelle mesure la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation, au sens rappelé *supra*, en admettant ladite justification. Par ailleurs, la partie adverse indique dans l'annexe 3 susvisée - et cela est visible dans la version caviardée transmise à la requérante - qu'elle a procédé à une vérification des justifications en remplaçant le montant de 50 millions par 49 millions, ce qui se vérifie au regard de la pièce confidentielle 9.2, et qu'elle a constaté que, si ce scénario est moins favorable, il reste néanmoins bénéficiaire. S'agissant d'une démarche purement arithmétique, la rupture d'égalité alléguée n'est pas établie, pas plus qu'une erreur manifeste d'appréciation.

S'agissant enfin du dernier grief, les services et étapes supprimés n'étaient pas exigés en tant que tels, *a fortiori* à peine d'irrégularité, par le cahier spécial des charges. La justification apportée ne repose donc pas sur une irrégularité de l'offre. Cette évolution du contenu de l'offre est par ailleurs possible, s'agissant précisément

d'une procédure avec négociations. Il s'agit de suppressions par rapport à l'offre initiale, qui ont eu une incidence concrète sur l'appréciation du critère « qualitatif » et la suppression d'étapes ou de services constitue un élément de nature à justifier un prix plus bas, de sorte que son acceptation dans le cadre de la vérification des prix n'est pas, en soi, révélatrice d'une erreur manifeste d'appréciation.

Il ressort de l'analyse qui précède que les éléments mis en évidence dans les documents faisant partie intégrante de l'acte attaqué, même dans leur version caviardée notifiée à la requérante, ne permettent pas de déceler, au terme d'un examen effectué en extrême urgence, une quelconque erreur manifeste d'appréciation, voire une appréciation manifestement déraisonnable dès lors que l'acte attaqué précise que « l'objectif était de s'assurer qu'une marge bénéficiaire pouvait être dégagée, en intégrant dans l'analyse l'ensemble des coûts que devra exposer le soumissionnaire dans le cadre du marché », en demandant « des compléments de justifications, afin de comprendre, chiffres à l'appui, comment la suppression de ces services permettaient de passer du taux proposé dans la première offre au taux proposé dans la *BAFO* », et qu'il conclut que « si certes la marge bénéficiaire est faible, au même titre que d'autres soumissionnaires, l'analyse démontre que Venturis dégage néanmoins une marge bénéficiaire [...] ».

Le deuxième moyen n'est, *prima facie*, pas sérieux.

VIII. Troisième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen invoque une « violation du RGPD » et est pris de la méconnaissance « des articles 5, 44, 45 et 46 du Règlement général sur la protection des données (ci-après « RGPD ») ; de l'article 83 de loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ; de l'article 74 de l'arrêté royal du 18 juin 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs spéciaux ; 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 d'égalité entre les soumissionnaires, de concurrence, de bonne administration, du devoir de minutie, de motivation formelle », et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il est résumé comme suit conformément aux dispositions précitées du règlement général de procédure et de l'arrêté référé :

« Première branche : l'offre initiale et la *BAFO* de [l'intervenante] violent les dispositions du RGPD.

En ce qu'elle prévoit la sous-traitance de son activité en Tunisie, l'offre de [l'intervenante] est irrégulière en ce que les dispositions tunisiennes en matière de protection des données à caractère personnel ne permettent pas de garantir une protection équivalente à ce qui existe dans l'Union. [L'intervenante] n'est donc pas en mesure d'exécuter le Marché dès lors que le traitement en Tunisie des données à caractère personnel des clients de la SWDE ne respecte pas les dispositions du RGPD, lues à l'aune de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union Européenne, qui sont d'ordre public.

Il ne ressort pas non plus du dossier administratif actuel qu'une quelconque analyse du système juridique tunisien ait été réalisée comme l'exige l'arrêt *Schrems II*.

Par ailleurs, l'offre de [l'intervenante] viole également les principes de loyauté et de minimisation.

Deuxième branche : ni la décision d'attribution ni le rapport d'examen des offres ne contiennent la moindre motivation concernant la régularité de l'offre initiale et de la *BAFO* de [l'intervenante] au regard des dispositions du RGPD et permettant de comprendre les raisons pour lesquelles la SWDE a considéré [sa] *BAFO* comme régulière.

Votre Conseil s'est déjà prononcé en ce sens dans son arrêt C.E., 6 mai 2022, n° 253.677.

Il revenait à la SWDE de prévoir une motivation sur ce point compte tenu des problématiques que la délocalisation de l'activité de [l'intervenante] en Tunisie suscite.

Cette motivation est d'autant plus nécessaire si [l'intervenante] fournit spontanément, dans son offre, énormément d'informations en matière de prétendu respect du RGPD, ce qui implique à tout le moins qu'il existe un problème potentiel à cet égard [qu'elle] tente d'anticiper ».

Par son courriel déjà mentionné du 7 juillet 2025, la requérante estime que « la confidentialité de certaines pièces devrait pouvoir être levée ou que certaines pièces devraient être produites par la SWDE pour le bon traitement de l'affaire. Il s'agit notamment :

- «
- de l'analyse de la législation tunisienne réalisée par VENTURIS, dont il est question en p. 34 de la note d'observations, et vis-à-vis de laquelle il nous est reproché de ne pas répondre suffisamment en p. 35, ce qui nous est évidemment impossible sans en connaître le contenu ;
 - la/les attestation(s) réalisée(s) par un organisme belge démontrant que le transfert de données en Tunisie bénéficiera d'un niveau de protection équivalent à celui prévu par le RGPD : dans la mesure où il semble s'agir d'une attestation officielle émanant d'un organisme belge, nous n'apercevons pas pour quel motif ce document devrait être maintenu confidentiel. La production de cette/ces attestation(s) est nécessaire pour permettre notamment d'en vérifier la date, de vérifier si elle vise bien VENTURIS Tunisie, et de vérifier si elle remplit les exigences prévues au CSC (issue d'un organisme belge ; démontrant le niveau de protection équivalent) ».

Par un courriel du 9 juillet suivant faisant « suite aux échanges de ce matin », elle fait valoir :

« [...] En particulier, je prends connaissance de l'attestation de l'entreprise GDPR Agency, produite par VENTURIS.

L'attestation mentionne, dans sa note de bas de page n° 1 : "Cette attestation n'est pas un certificat de conformité au sens de l'article 42 RGPD".

J'en déduis donc pour l'heure que l'entreprise GDPR Agency n'est manifestement pas un organisme de certification au sens du RGPD, avec les conséquences que cela implique au regard des dispositions du RGPD et du CSC.

Dans le cadre de l'examen du troisième moyen et de la régularité de l'offre de VENTURIS au regard du RGPD, il me paraît donc utile que le conseil de VENTURIS puisse confirmer en amont de l'audience de demain que cette entreprise n'est pas un organisme de certification agréé – ou, à l'inverse, qu'il s'agit bien d'un organisme agréé ».

VIII.2. Appréciation quant aux deux branches réunies

Nonobstant les longs développements dont il fait l'objet, le moyen n'expose nullement dans quelle mesure « les principes de loyauté et de minimisation » constitueraient des normes juridiques autonomes dont la violation pourrait, en tant que telles, être invoquée indépendamment des dispositions du RGPD auxquelles la requérante les rattache expressément (requête, p. 64/104). Il est, partant, irrecevable quant à ce, à l'instar et pour les mêmes motifs, de la violation des principes « de bonne administration » et « de motivation formelle ». Le même constat s'impose, par identité de motifs avec ceux exposés lors de l'examen du deuxième moyen, en ce qui concerne l'allégation d'une erreur manifeste d'appréciation, à défaut pour la requérante d'exposer et d'expliquer dans quelle mesure toute autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait pas admis la sous-traitance critiquée. Le moyen n'explique pas davantage en quoi une discrimination entre soumissionnaires devrait être concrètement constatée en l'espèce s'agissant spécifiquement des griefs liés à la méconnaissance alléguée du RGPD exclusivement et explicitement dénoncés. Il est par conséquent irrecevable en vertu des dispositions précitées du règlement général de procédure et de l'arrêté référé, par identité de motifs avec ce qui a été exposé dans le cadre du deuxième moyen. Il en va de même de la violation alléguée de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', qui fait d'ailleurs l'objet du quatrième moyen.

Sur le fond, et en substance, la requérante fait valoir dans la première branche que « si les documents du marché autorisent comme en l'espèce un transfert de données à caractère personnel vers des pays tiers et si un soumissionnaire a l'intention de délocaliser une partie de son activité en dehors de l'Union dans le cadre de l'exécution du marché, il conviendra alors de produire, conformément aux enseignements de l'arrêt *Schrems II*, une analyse du système juridique et du niveau de protection légale des données à caractère personnel qu'offre ce pays tiers, à la lumière notamment des critères repris à l'article 45, 2 du RGPD » (requête, p. 55/104). Elle en déduit que l'offre de l'intervenante aurait dû être écartée au motif, d'une part, que « la législation et la réglementation tunisiennes sont telles qu'il n'est pas possible,

pour VENTURIS, de garantir un niveau de protection substantiellement équivalent à celui prévu par le RGPD », et, d'autre part, qu'« il ne ressort ni du premier acte attaqué ni du dossier administratif actuel qu'une évaluation du niveau de protection ait été effectuée et, si elle l'a été, qu'elle prend en considération les éléments pertinents du système juridique tunisien » (requête, p. 56/104). À l'appui de la seconde branche, elle soutient que « ni l'acte attaqué, ni le rapport d'examen des offres, ni les autres documents du dossier administratif ne motivent la raison pour laquelle la SWDE a considéré que l'offre de VENTURIS respectait les dispositions du RGPD et garantissait un niveau de protection substantiellement équivalent à celui prévu par le RGPD ». Elle en conclut que la partie adverse « n'a manifestement pas examiné la régularité de l'offre initiale et de la *BAFO* de VENTURIS sous l'angle du respect du RGPD ». Il convient avant tout de constater qu'au regard des dispositions visées au moyen, il n'y a pas d'interdiction totale de traitement de données à caractère personnel dans un pays tiers. Partant, il n'y a aucune « apparente illégalité » (loi du 17 juin 2013, art. 15) à admettre en l'espèce qu'un traitement de données à caractère personnel puisse avoir lieu en Tunisie l'article 46, § 1^{er}, du RGPD stipule qu'en l'absence de décision d'adéquation, « le responsable du traitement ou le sous-traitant ne peut transférer des données à caractère personnel vers un pays tiers ou à une organisation internationale que s'il a prévu des garanties appropriées et à la condition que les personnes concernées disposent de droits opposables et de voies de droit effectives ». En vertu de cette disposition, lorsqu'il n'existe pas de décision d'adéquation de la Commission européenne comme en l'espèce, le responsable du traitement peut donc admettre le transfert de données vers un pays tiers à condition que des « garanties appropriées » soient prévues. Dans un tel cas de figure, celles-ci peuvent être fournies par « des clauses types de protection des données » comme l'expose la requérante (requête, p. 53/104) et ce « sans que cela ne nécessite une autorisation préalable d'une autorité de contrôle » (art. 46, § 2), et, comme cela ressort de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 16 juillet 2020 également invoqué, il convient de procéder à une évaluation du système juridique du pays tiers concerné afin de vérifier si son droit positif assure une protection appropriée.

Contrairement à ce que plaide la requérante, il convient d'emblée de constater que, comme elle l'admet du reste clairement à l'audience en réponse à la question de l'auditeur rapporteur à ce propos, le RGPD n'impose pas, dans l'hypothèse de l'article 46, une certification par un organisme officiel agréé. En outre, contrairement à l'enseignement qu'en tire le moyen, l'arrêt n° 253.677 du 6 mai 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.253.677) n'a pas considéré que « dès le stade du dépôt de l'offre, la non-conformité du transfert de données à caractère personnel vers un État tiers rend impossible l'engagement du soumissionnaire à exécuter le marché dans les conditions prévues » (requête, p. 55/104). Cet arrêt indique en effet qu'« au vu des difficultés précitées, en particulier du transfert avéré de données confiées à la partie

intervenante vers un sous-traitant ultérieur établi en Russie, rien ne permettait d'affirmer à l'évidence que l'offre de la partie intervenante était régulière en mentionnant, sans autres explications, "régularité : oui". Il incombait à la partie adverse d'opérer les vérifications qui s'imposaient et d'indiquer les raisons pour lesquelles elle pouvait estimer que cette offre présentait les "garanties suffisantes" permettant de considérer que les données et les informations confiées seraient traitées en toute confidentialité "conformément à la législation RGPD", comme le requiert l'article 5.4 du cahier spécial des charges au titre d'"exigence minimale" du marché ». Et c'est après avoir constaté que « la partie adverse a manqué aux obligations de vérification et de motivation formelle qui lui incombent » que, dans cet arrêt, le Conseil d'État a jugé le moyen sérieux.

Tel n'est absolument pas le cas en l'espèce au regard du dossier administratif et le moyen s'avère dès lors non sérieux en ce qu'il affirme que la partie adverse « n'a manifestement pas examiné la régularité de l'offre initiale et de la *BAFO* de VENTURIS sous l'angle du respect du RGPD » et en ce qu'il revendique une motivation formelle particulière sur la seule base de l'arrêt précité. En effet, le cahier spécial des charges prescrit spécifiquement qu'« en cas de sous-traitance hors UE, l'offre devra contenir une attestation, réalisée par un organisme belge soumis à l'accord préalable de l'adjudicateur aux frais du soumissionnaire, démontrant que les données à caractère personnel transférées bénéficieront, malgré le transfert, d'un niveau de protection équivalent à celui garanti au sein de l'Union européenne en vertu du RGPD » (V.5). Il stipule également, parmi les clauses administratives, que « l'annexe 3 RGPD clause sensible dûment complétée » est jointe à l'offre à l'instar, « en cas de sous-traitance hors UE », de « l'attestation d'audit effectué par un organisme belge démontrant que les données à caractère personnel transférées bénéficieront d'un niveau de protection équivalent à celui garanti au sein de l'Union européenne » (III.4.1). Enfin, l'annexe 3 susvisée stipule, en ce qui concerne la « localisation des données », qu'« avec le consentement écrit préalable du Responsable du traitement (qui peut être conditionnel), le Traitement peut avoir lieu dans un pays tiers qui n'assure pas un niveau de protection adéquat si : une analyse de la législation du pays de l'importateur des données en matière de protection des données à caractère personnel est fournie, ainsi qu'un détail des mesures complémentaires adéquates que le Sous-traitant s'engage à adopter, conformément aux articles 46 ou 47 du règlement (UE) 2016/679, en plus de la conclusion d'un contrat reprenant le modèle de clauses contractuelles types imposé par la décision d'exécution 2021/914 de la Commission européenne du 4 juin 2021 se trouvant en Annexe 3 ; [...] » (article 6).

Il ressort ainsi des documents du marché que le traitement de données dans un pays tiers a été abordé par la partie adverse, qui ne l'interdit pas mais le

conditionne selon ces prescriptions. Le dossier administratif non confidentiel atteste par ailleurs que des échanges ont eu lieu entre la partie adverse et l'intervenante quant aux modalités ainsi contractuellement prescrites (dossier administratif, pièce 5). En effet, le 6 avril 2023, l'intervenante a communiqué à la partie adverse, « à titre de prévisibilité [...] la liste des organismes, reconnus pour leur expertise RGPD » en identifiant d'une part la GDPR Agency, dont elle produit l'attestation à la suite de la demande de la requérante du 8 juillet 2025 et qui est citée ci-dessous et, d'autre part, le Cabinet d'Avocats [L.]. Par un courriel du 18 avril 2023, la partie adverse l'informe « qu'après analyse réalisée par notre *DPO*, les 2 sociétés proposées sont approuvées par la SWDE pour l'établissement des attestations » et, par un courriel du 16 février 2024, elle lui confirme « qu'après analyse réalisée par notre *DPO*, la société GDPR Agency proposée est approuvée par la SWDE pour l'établissement des attestations ». Partant, il ressort du dossier que, dans le respect des documents du marché, l'intervenante a bien sollicité l'accord préalable de la partie adverse quant à l'« organisme belge » auteur de l'attestation d'audit, qui comme rappelé ci-avant ne doit pas nécessairement être un organisme officiel, et qu'elle a bien obtenu son « consentement écrit préalable ».

Dans sa requête, la requérante ne soutient nullement que les prescriptions du cahier spécial des charges précitées, rédigées *ab initio* et donc *in tempore non suspecto*, dont elle ne conteste au demeurant la régularité ni directement ni incidemment, seraient contraires au RGPD qui, comme relevé ci-avant, ne requiert pas, en cas d'application de l'article 46, une certification au sens de l'article 42 assurée par un organisme de certification identifié à l'article 43. Le cadre légal n'exige donc nullement la production d'une attestation ou d'une certification et en l'espèce, l'attestation d'audit est le moyen qu'a choisi la partie adverse afin de s'assurer que les garanties appropriées à produire sont effectivement de nature à atteindre leur but. Il ressort par ailleurs des dossiers administratif et confidentiel que la *BAFO* de l'intervenante introduite le 17 février 2025 contient :

- l'annexe 3 du cahier des charges complétée ;
- en son point 7 intitulé « Mesures de protection des données à caractère privé – RGPD »:
 - o Clauses contractuelles types, reprises sous le point 7 et s. de l'offre ;
 - o Une note décrivant le système juridique tunisien ;
 - o La description de mesures de sauvegarde (portant tout à la fois sur les mesures mises en place en Belgique et en Tunisie) ;
 - o Les clauses contractuelles types signées ;
 - o Une attestation établie par un organisme belge, GDPR Agency, dont la confidentialité a été levée par l'intervenante le 8 juillet 2025, qui atteste que celle-ci a été auditée et précise clairement ce qui suit concernant Venturis Tunisie :

Observations particulières : il est à noter que VENTURIS SA confie une partie des traitements à sa filiale VENTURIS SARL à Tunis (Tunisie). Conformément à la Décision d'exécution (UE) 2021/914 de la Commission européenne du 4 juin 2021 relative aux clauses contractuelles types pour le transfert de données à caractère personnel vers des pays tiers et conformément à l'article 46.2 c) du Règlement (EU) 2016/679, il a été procédé à une TIA (Transfert Impact Assessment) qui a permis de procéder à la signature des Clauses Contractuelles Types ad hoc. Les traitements confiés à VENTURIS SA ne présentent dès lors pas de risque particulier du fait qu'ils sont en partie réalisés en Tunisie.

La partie adverse a ainsi exigé et obtenu, dans le respect des dispositions précitées, la production d'une attestation d'un organisme belge qui atteste de ce qu'un audit (« T.I.A. ») a bien été réalisé.

Il ressort de ce qui précède que tous les éléments imposés par le cahier spécial des charges ont effectivement été produits par l'intervenante et que ces exigences étaient par ailleurs conformes au RGPD et à la jurisprudence de la CJUE dont se prévaut la requérante. Si l'acte attaqué, en ce compris ses annexes, ne consacre certes pas spécifiquement un titre expressément dédié au RGPD, il ressort de l'examen qui peut être mené dans le cadre d'une procédure d'extrême urgence que le rapport d'examen des offres (dossier administratif, pièce non confidentielle 22.2) contient toutefois un titre consacré à l'analyse de la régularité des premières offres puis un titre consacré à l'analyse des *BAFO* où il est conclu, après la vérification des prix que, notamment, l'offre de l'intervenante est régulière. Dès lors que tous les documents sollicités par le cahier des charges ont effectivement été produits en ce qui concerne le volet « RGPD », il n'apparaît pas que l'offre et la *BAFO* de l'intervenante auraient présenté un niveau de complexité requérant une motivation formelle plus étendue, la motivation matérielle étant quant à elle établie au regard du dossier.

Enfin, l'intervenante a répondu à la demande de levée de confidentialité des deux pièces de son offre précisément identifiées par le courriel de la requérante du 7 juillet 2025, en les communiquant contradictoirement le 9 juillet suivant. La demande de la requérante avait pour but explicite d'examiner l'« attestation officielle émanant d'un organisme belge » en ce qui concerne le « niveau de protection équivalent à celui prévu par le RGPD », et « de vérifier si elle remplit les exigences prévues au CSC (issue d'un organisme belge ; démontrant le niveau de protection équivalent ». Cette demande ne peut en aucun cas permettre à la requérante de compléter ou développer son moyen par des griefs nouveaux. Les revendications nouvelles qu'elle formule à l'appui de son courriel précité du 9 juillet 2025 ne peuvent donc pas être suivies, en particulier en ce qu'elle critique le fait que l'attestation communiquée à sa demande « n'est pas un certificat de conformité au sens de l'article 42 RGPD », la violation dudit article 42 n'étant non seulement pas invoquée à l'appui du moyen mais en tout état de cause pas pertinente en l'espèce comme cela vient d'être constaté.

Dans le cadre de l'examen auquel il peut être procédé dans le contexte spécifique d'une demande de suspension d'extrême urgence, le troisième moyen n'est, *prima facie*, pas sérieux.

IX. Quatrième moyen

IX.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris du « défaut de motivation du premier acte attaqué et de ses annexes » et dénonce la violation « des articles 10 et 11 de la Constitution ; des articles 4 et 84 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ; des articles 41, 43, 44 et 74 de l'arrêté royal du 18 juin 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs spéciaux ; 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 d'égalité entre les soumissionnaires, de proportionnalité, d'impartialité, de bonne administration, du devoir de minutie, du raisonnable, de transparence, *patere legem quam ipse fecisti* et de motivation matérielle », ainsi qu'une erreur manifeste d'appréciation.

Il est résumé en ces termes :

- « Première branche : la motivation du premier acte attaqué et de ses annexes est inadéquate et insuffisante dans la mesure où la SWDE a manifestement sous-estimé l'impact des suppressions de services et d'étapes par [l'intervenante] dans son processus de recouvrement en lui attribuant une note de 34 points sur 40.
Deuxième branche : la motivation du premier acte attaqué et de ses annexes est inadéquate pour ce qui concerne la vérification et l'examen des prix de [l'intervenante] pour les postes relatifs aux options exigées qui sont désormais considérés comme des "postes négligeables" par la SWDE ».

IX.2. Appréciation quant aux deux branches réunies

Par identité de motifs avec ce qui a été constaté lors de l'examen du deuxième moyen, le quatrième moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la violation des principes d'égalité entre soumissionnaires, de proportionnalité, d'impartialité, de minutie, du raisonnable, de transparence, *patere lege quam ipse fecisti*, et une erreur manifeste d'appréciation, faute pour la requérante, en violation des dispositions précitées du règlement général de procédure et de l'arrêté référé, d'exposer dans quelle mesure ces normes seraient méconnues par l'acte attaqué. Le même constat s'impose à propos de la violation alléguée des articles 4 et 5 de la loi du 17 juin 2016.

La loi du 29 juillet 1991 ‘relative à la motivation formelle des actes administratifs’ impose à l’autorité d’indiquer, dans l’*instrumentum* de l’acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l’autorité à se prononcer dans ce sens, et d’apprécier l’opportunité d’introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l’obligation de motivation interne, celle-ci doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s’avèrent exacts, c’est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L’étendue de cette motivation dépend des circonstances d’espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Il peut ainsi être admis qu’une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l’administré et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative. De même, il est admis que l’autorité administrative ne donne pas les motifs de ses motifs de sorte qu’elle n’est pas tenue d’exposer les raisons qui l’ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte. Le juge peut par ailleurs avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif qui en constituent le prolongement.

En l’espèce, la requérante se limite exclusivement, nonobstant les développements substantiels du moyen, à identifier et isoler les seuls passages de l’acte attaqué qu’elle considère comme des « points défavorables » (requête, pp. 67/104 à 68/104) à l’intervenante en ce qui concerne la pondération du critère n° 2 « qualité de la méthodologie de recouvrement proposée, notamment du *reporting*, des *updates* et des outils utilisés », et à comparer le score de l’intervenante avec celui d’autres soumissionnaires (requête, p. 69/104). À ce propos, comme cela ressort de la jurisprudence constante évoquée à l’occasion de l’examen du deuxième moyen, il convient tout d’abord de rappeler que l’objet d’une vérification des prix n’est pas d’expliquer les raisons d’écarts qui existeraient entre différents soumissionnaires, l’offre d’un soumissionnaire étant sans incidence sur la normalité du prix proposé par un autre soumissionnaire dès lors qu’un prix jugé normal pour l’un peut s’avérer anormal pour l’autre au regard de leurs justifications respectives propres et des spécificités y afférentes. La comparaison réalisée par la requérante n’est donc pas de nature, *prima facie*, à établir le caractère sérieux du moyen.

Ensuite, l’acte attaqué contient de nombreux autres développements substantiels qui sont favorables à l’intervenante, qui sont exposés aux pages 7 à 9 du rapport d’examen des offres en possession de la requérante au moment d’introduire le présent recours (dossier de la requérante, pièce 3) et qu’elle ne conteste nullement. En passant notoirement sous silence ces éléments favorables à l’intervenante pour ne mettre en exergue que les quelques éléments défavorables retirés du contexte global

de l'*instrumentum* de l'acte attaqué et des documents annexés dont il s'approprie les motifs, la requérante reste en défaut de démontrer qu'en dépit de ces éléments favorables, elle ne serait pas à même de comprendre la motivation de l'acte attaqué ni en quoi celui-ci reposerait sur des motifs inexacts, non pertinents ou non légalement admissibles.

En tout état de cause, les services qui ont été supprimés par l'intervenante n'étaient pas exigés en tant que tels au titre des clauses techniques du cahier spécial des charges, qui n'est donc pas méconnu par la suppression critiquée. Par ailleurs, le rapport d'examen des offres, qui fait partie intégrante de l'acte attaqué, contient une motivation relative à l'appréciation du second critère d'attribution qui, comme cela vient d'être constaté, expose formellement, au-delà des seuls éléments défavorables à l'intervenante, les motifs qui lui permettent de constater et de comprendre que la partie adverse a tenu compte de ces suppressions (dossier de la requérante, pièce 3, pages 6 à 9) en concluant que l'offre de l'intervenante « présente une structuration satisfaisante » mais que « toutefois, plusieurs éléments relevés dans la *BAFO* – comme la suppression du service de coordination des conciliations et la suppression d'un niveau de relance pour les créances de faible montant – ont été considérées comme des restrictions par rapport à l'offre initiale ». La partie adverse a donc bien expliqué cette variation entre l'ancienne offre et la nouvelle ainsi que la diminution subséquente de la note à 34/40. Quant à cette dernière, il convient de rappeler qu'elle cristallise l'exercice du pouvoir d'appréciation de la partie adverse et que seule une erreur manifeste d'appréciation ou une appréciation manifestement déraisonnable, non établie en l'espèce au regard de la requête, pourrait être censurée par le Conseil d'État. Dès lors que la partie adverse n'a pas omis de constater l'évolution entre l'offre initiale et la nouvelle, en a fait état et a exposé en quoi elle pouvait l'admettre tout en la sanctionnant par un retrait de quelques points, il n'est pas manifeste qu'une note nettement inférieure aurait dû être attribuée ou qu'elle aurait dû être inférieure au point que la requérante puisse rattraper son retard et se classer devant l'intervenante.

Le quatrième moyen est, *prima facie*, non sérieux.

X. Cinquième moyen

X.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen invoque l'« irrégularité des offres de [l'intervenante] en raison du *dumping* social, de la concurrence déloyale et du contournement des obligations applicables dans les domaines du droit du travail et du droit social sur lesquelles elles reposent », et la violation « de l'article 3 du Traité sur l'Union européenne ; des articles 9, 26 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; des articles

4, 5, 7, 83 et 84 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ; de l'article 74 de l'arrêté royal du 18 juin 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs spéciaux ; des principes d'égalité et de non-discrimination, ainsi que du principe de concurrence ».

Il est résumé ainsi :

« Les offres de [l'intervenante], en ce qu'elles se fondent sur une délocalisation de l'activité en Tunisie, impliquent la création d'une situation de *dumping* social et d'une mise en concurrence déloyale avec les opérateurs économiques belges et/ou européens.

La filiale tunisienne de [l'intervenante] ne respecte pas non plus les obligations applicables dans les domaines du droit social et du droit du travail.

Ces éléments doivent conduire à déclarer [ses] offres irrégulières et à les écarter en vertu de l'article 74 de l'arrêté royal du 18 juin 2017 ».

X.2. Appréciation

La requérante reste en défaut d'exposer dans quelle mesure le grief qu'elle soulève à l'appui du moyen entraînerait la violation des six paragraphes de l'article 3 du traité sur l'Union européenne. Elle s'abstient pareillement en ce qui concerne les articles 9, 26 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et n'explique pas dans quelle mesure la partie adverse aurait conçu le marché litigieux « dans l'intention de favoriser ou de défavoriser indûment certains opérateurs économiques » (article 5 de la loi du 17 juin 2016). Pour les motifs exposés lors de l'examen du deuxième moyen, le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la méconnaissance de ces dispositions.

Le « *dumping* social » exclusivement allégué (requête, pp. 80/104-81/104) ne repose sur aucune donnée explicitement exposée à l'appui du moyen qui permettrait d'établir, dans le cadre d'un examen en extrême urgence, que les « coûts salariaux extrêmement faibles » en Tunisie entraîneraient des recouvrements de créances « à des prix défiant toute concurrence ». Le même constat s'impose quant à l'« application » développée aux pages 85-104 à 86/104 de la requête. Quant aux citations et développements sur le marché intérieur de l'Union européenne, le droit belge, les conventions collectives et la résolution du 14 septembre 2016 sur le *dumping* social (requête, pp. 81/104 à 85/104), ils s'avèrent totalement théoriques et ne peuvent être appréhendés comme constituant un moyen au sens de l'article 2 du règlement général de procédure déjà cité à l'occasion des moyens précédents.

Enfin, comme l'observe la partie adverse, l'affirmation selon laquelle l'intervenante paierait ses employés « à partir de 238,26 EUR mensuels, soit près de neuf fois moins que le salaire minimum en vigueur en Belgique » (requête, p. 86/104,

in fine) n'est attestée par aucune pièce et est démentie par les justifications de prix transmises par l'intervenante (note d'observations, p. 51). Le même constat s'impose à propos de l'affirmation purement unilatérale selon laquelle « les employés tunisiens de VENTURIS TUNISIE travaillent en effet 6 jours sur 7 et 48 heures par semaine » (requête, p. 87/104).

Le cinquième moyen est, *prima facie*, irrecevable.

XI. Sixième moyen

XI.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen énonce que « VENTURIS Tunisie ne dispose pas d'un droit d'accès aux marchés publics belges, même en sa qualité de sous-traitant » et invoque la violation « des articles 4 et 5 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ; des principes d'égalité et de non-discrimination, de concurrence, *patere legem quam ipse fecisti* ; des dispositions du Cahier spécial des charges ».

Il est résumé en ces termes :

« VENTURIS délocalise la quasi-totalité de son activité en Tunisie et l'économie de son offre se fonde sur les principes du *dumping* social et de la concurrence déloyale. La Tunisie n'est pas signataire d'un quelconque accord avec la Belgique ou l'Union en matière d'ouverture des marchés publics (tel que l'AMP). Les entreprises tunisiennes n'ont aucun accès automatique aux marchés publics belges, sauf dérogation prévue dans le Cahier des charges – *quod non* en l'espèce. VENTURIS TUNISIE ne dispose d'aucun accès aux marchés publics belges, même en sa qualité de sous-traitant ».

XI.2. Appréciation

Par identité de motifs avec ce qui a été exposé lors de l'examen du deuxième moyen, le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation du principe *patere legem quam ipse fecisti* et « des dispositions du Cahier spécial des charges », la requérante n'identifiant aucun article précis de celui-ci qui exposerait la règle dont elle invoque la violation. Le même constat s'impose à l'égard de la violation alléguée du « principe de concurrence », faute pour elle de faire valoir, et *a fortiori* d'établir, que ce principe constituerait un quelconque principe général de droit qui pourrait, en tant que tel, fonder de façon autonome un moyen d'annulation devant le Conseil d'État.

Pour le surplus, force est de constater qu'aucune des dispositions invoquées au moyen ne proscrit le recours à la délocalisation qu'il dénonce, toute

l'argumentation de la requérante reposant exclusivement sur l'application de l'ancienne loi du 15 juin 2006 'relative aux marchés publics' et de ses travaux préparatoires, alors que cette loi a été abrogée depuis plusieurs années. La requérante ne peut, partant, être suivie lorsqu'elle revendique « de continuer à réserver la participation aux marchés publics belges aux opérateurs économiques européens et assimilés, comme c'était le cas sous l'empire de l'ancienne législation ». Le moyen n'est pas davantage sérieux en ce qu'il fait valoir que « la règle en vigueur sous l'ancienne législation et son article 21 demeure[nt] » nonobstant la nouvelle législation abrogatoire en vigueur.

Le sixième moyen n'est pas sérieux.

XII. Septième moyen

XII.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen fait valoir que « les soumissionnaires n'ont pas disposé des mêmes informations préalables afin de rédiger leurs offres » et dénonce la violation « des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d'égalité et de non-discrimination ; des articles 4 et 5 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ; des principes de concurrence, de bonne administration, du devoir de minutie, de transparence, d'impartialité, *patere legem quam ipse fecisti* ; du Cahier spécial des charges 3791_CSC_Recouvrements créances 2024-2031 et de ses annexes II et V », et l'erreur manifeste d'appréciation.

Il est résumé comme suit :

« À considérer que le prix de la *BAFO* de [l'intervenante] et les justifications de prix fondées sur un "phénomène de *revolving* de 40%" sont exacts, pertinents et admissibles (Deuxième moyen), il y a alors lieu de constater que s'agissant d'une information structurelle au marché, indépendante de la personne des soumissionnaires, et eu égard à son impact significatif pour l'attribution du marché, cette information aurait dû être communiquée par la SWDE à l'ensemble des soumissionnaires afin que tous soient en mesure de déposer une offre, de proposer un prix, et de calculer leurs coûts sur base de cette information fondamentale. À défaut de la SWDE de l'avoir fait et d'avoir seulement permis à [l'intervenante] de déposer une offre, de proposer un prix, de calculer ses coûts, et de justifier ceux-ci sur base d'un tel phénomène de *revolving* évalué à 40%, la SWDE a rompu le principe d'égalité entre les soumissionnaires et de non-discrimination. Elle a en outre indûment favorisé [l'intervenante] dans le cadre de la procédure de passation ».

XII.2. Appréciation

À propos du *revolving* déjà examiné dans le cadre du deuxième moyen, l'acte attaqué indique certes que « d'autres soumissionnaires ont expliqué leurs coûts d'une manière différente, comme par exemple [la requérante] qui fixe un pourcentage de survenance d'événements, rapporté aux 82.000 dossiers confiés ». Cependant, et pour rappel, il précise néanmoins aussi, sans que cela ne soit contesté, que « la méthodologie de [la requérante] tient, elle aussi, compte du regroupement de différents dossiers d'un même client (comme cela ressort de son offre) » (dossier de la requérante, pièce 5, p. 2, note de bas de page 1).

Dans le cadre d'un examen en extrême urgence, il s'avère donc, *prima facie*, que la requérante a elle aussi eu recours à la technique de regroupement de différents dossiers d'un même client et que « cela ressort de son offre », ce qui atteste que la partie adverse y a eu égard en examinant celle-ci. Si elle prétend que cela est seulement lié à la gestion des *updates* visés au point V.4.1.10 du cahier spécial des charges, elle ne démontre cependant pas que celui-ci ne permettait pas précisément d'envisager le phénomène plus largement. Partant, la requérante a bien été en mesure de calculer ses coûts et de proposer un prix selon cette modalité, sans qu'une discrimination [ne] soit établie ni qu'il soit démontré que l'intervenante aurait été « indûment favoris[ée] » (requête, p. 94/104). Il ressort par ailleurs des justifications de l'intervenante que c'est elle qui a opté pour le pourcentage critiqué et que celui-ci n'a en aucun cas été unilatéralement imposé par la partie adverse. Le pourcentage ainsi proposé par l'intervenante l'est en tant que professionnelle du secteur, à l'instar de la requérante qui, comme elle l'admet elle-même à l'audience, est aussi un opérateur économique en place dans le domaine spécifique du recouvrement des créances d'eau qu'elle assume pour le compte de la CILE (cf. *supra*), l'un des deux adjudicateurs du marché conjoint litigieux.

Cette initiative de l'intervenante, librement assumée dans le cadre d'une négociation qui n'est pas critiquée en tant que telle, n'est donc en aucun cas le fruit d'une directive ou d'un élément d'appréciation que la partie adverse aurait elle-même inventé pour apprécier les offres et, par là-même, privilégier l'intervenante de façon discriminatoire. Dans sa requête, la requérante n'identifie aucune norme qui interdirait à un soumissionnaire de consentir régulièrement, et en tout cas sans méconnaître les dispositions visées au moyen, des réductions réduisant sensiblement sa marge dans le but d'être plus concurrentiel que les autres dès lors que, comme le constate l'acte attaqué, « si certes la marge bénéficiaire est faible, au même titre que d'autres soumissionnaires, l'analyse démontre que [l'intervenante] dégage néanmoins une marge bénéficiaire ». Si la requérante soutient, pièce confidentielle à l'appui, que, si elle avait su qu'elle pouvait tenir compte de ce phénomène de *revolving*, son offre

aurait été différente, elle ne fait valoir aucun argument, dans son recours, qui indiquerait que cela lui était totalement impossible ni qu'elle n'a pas été en mesure de le faire spontanément comme l'intervenante. Elle a fait un choix stratégique, mais vu la connaissance qu'elle avait elle-même du phénomène de *revolving* comme elle l'admet explicitement à l'audience, elle aurait pu agir différemment (voire poser des questions sur le sujet), *a fortiori* dans le cadre d'une procédure avec négociations. L'argumentation complémentaire fournie en plaidoiries, notamment quant à la fréquence des facturations et à la circonstance que 96 % des recouvrements concernent des personnes physiques, ne peut pallier les lacunes de la requête sur ce point.

Enfin, il a déjà été constaté que le favoritisme allégué selon lequel la partie adverse aurait « sauvé » l'intervenante en octroyant un second délai pour déposer une *BAFO* (requête, p. 95/104) est matériellement inexact dès lors que, comme constaté lors de l'examen du premier moyen, il ressort des écrits de procédure et du dossier administratif que le soumissionnaire qui avait mal compris la date limite pour cette remise était l'étude [L. M.], classée troisième, et non pas l'intervenante. En outre, avant l'arrêt de suspension n° 260.462, précité, la partie adverse avait initialement attribué le marché litigieux à la requérante elle-même et celle-ci reste en défaut d'expliquer comment, dans un tel contexte, la partie adverse aurait ensuite favorisé l'intervenante.

Prima facie, dans le cadre d'un examen en extrême urgence, le septième moyen n'est pas sérieux.

XIII. Huitième moyen

XIII.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen fait valoir que « la décision du 20 septembre 2024 de retirer la décision d'attribution du 28 juin 2024 et de négocier les offres ainsi que la décision du 22 novembre 2024 d'organiser des négociations sont irrégulières », et invoque la violation « des articles 4, 5, 13, 84 et 153 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ; des articles 41, 43, 44 et 74 de l'arrêté royal du 18 juin 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs spéciaux ; des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ; du principe d'égalité de traitement, du principe de transparence, du principe *patere legem quam ipse fecisti*, et du devoir de minutie », ainsi que l'erreur manifeste d'appréciation et l'excès de pouvoir.

La requérante le résume comme suit :

- « La SWDE né bénéficiait pas de la possibilité, par les troisième et quatrième actes attaqués, de permettre des négociations et la remise de *BAFO* à la suite de l'arrêt n° 260.462 du 26 juillet 2024 de Votre Conseil.
La circonstance que la première décision d'attribution du 28 juin 2024 a été retirée par la SWDE et qu'elle n'a donc jamais existé sur le plan du droit administratif paraît déterminante en l'espèce pour considérer que la SWDE ne disposait pas du droit de reprendre la procédure de passation comme elle l'entendait.
Il est rappelé en outre que la SWDE avait, en l'espèce, initialement pris la décision de ne pas négocier les offres initiales et qu'elle a donc opéré un revirement de position complet qui nécessitait une motivation renforcée ».

XIII.2. Appréciation

À l'appui du moyen, la requérante critique exclusivement la tenue de négociations et la reprise de la procédure de passation à la suite de l'arrêt susvisé. Les troisième et quatrième acte attaqués n'ont toutefois pas lésé ses intérêts à ce propos dès lors qu'à l'instar du deuxième acte attaqué, ils n'ont nullement eu pour effet de l'exclure de la procédure d'attribution du marché litigieux poursuivie par la partie adverse et qu'elle a bien, à leur suite, remis une nouvelle offre *BAFO*. Comme cela a été constaté à l'occasion de l'examen du premier moyen, le seul acte interlocutoire qui a eu pour conséquence de l'exclure du marché est le classement précité du 13 mai 2025, qui n'est nullement visé par le présent recours alors que la requérante en avait connaissance dès le 12 juin 2025 (dossier de la requérante, pièce 3 ; requête, pages 2/104 et 25/104, n° 40).

Enfin, comme l'observe à juste titre l'auditeur rapporteur dans son avis oral, la requérante n'identifie pas le fondement juridique qui lui permet de postuler la remise en cause de l'autorité de chose jugée de l'arrêt précité n° 261.602 en soutenant que « les deux derniers points [du raisonnement qu'elle déduit de cet arrêt] devraient être repensés à l'aune [de sa propre argumentation] » (requête, page 97/104).

Le huitième moyen est, par identité de motifs avec ceux exprimés lors de l'examen du premier moyen, *prima facie* irrecevable.

XIV. Confidentialité

À côté du dossier administratif, la partie adverse dépose un dossier administratif confidentiel distinct.

La partie requérante a déposé à titre confidentiel les pièces 5, 10 à 12 et 17 à 18 de son dossier de pièces.

Par son courriel du 8 juillet 2025, l'intervenante a elle-même, librement et contradictoirement, communiqué les deux pièces confidentielles de son offre visées par le courriel précité de la requérante du 7 juillet 2025.

Pour le surplus, le dépôt du dossier administratif confidentiel et des pièces 5, 10 à 12 et 17 à 18 de la requérante n'étant pas contesté, il y a lieu, à ce stade de la procédure et sous la réserve des deux pièces susvisées, de maintenir la confidentialité des pièces concernées.

XV. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la SA Venturis est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Sous la réserve des deux pièces communiquées par l'intervenante par courriel du 9 juillet 2025, les pièces du dossier administratif confidentiel et les pièces 5, 10 à 12 et 17 à 18 de la requérante sont, à ce stade de la procédure, maintenues confidentielles.

Article 5.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 26 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 11 juillet 2025, par la VI^e chambre des vacations du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Frédéric Gosselin,
Adeline Schyns

conseiller d'État, président f.f.,
greffière.

La greffière,

Le Président,

Adeline Schyns

Frédéric Gosselin