CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS

SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

n° 264.381 du 30 septembre 2025

A. 245.519/VI-23.423

En cause : 1. **la société à responsabilité limitée ASFALYS**,
2. **la société à responsabilité limitée KPMG ADVISORY**,
ayant toutes deux élu domicile chez
M^es Cédric MOLITOR et Victor DAVAIN, avocats,
boulevard Brand Whitlock 114 bte 12
1200 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par le Premier Ministre,
ayant élu domicile chez
M^es Stijn BUTENAERTS, Simon LEFEBVRE et Victoria MAJOIS avocats,
boulevard Léopold II 180
1080 Bruxelles.

Requérante en intervention :

la société à responsabilité limitée DELOITTE CONSULTING & ADVISORY,
ayant élu domicile chez
M^es Benoit GORS et Vanessa RIGODANZO avocats,
Galerie du Roi 30
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 août 2025, les parties requérantes demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision du Premier ministre, non datée mais notifiée par un courrier électronique du 23 juillet 2025, d'attribuer le Lot 1 du marché public de services en vue de la fourniture de services ICT spécialisés IT23001 à DELOITTE CONSULTING & ADVISORY BV ».

Par une requête introduite le 22 septembre 2025, les requérantes demandent l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 8 août 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 26 août 2025.

Par une requête introduite le 21 août 2025, la SRL Deloitte Consulting & Advisory demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

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

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

M. David De Roy, président de chambre, a exposé son rapport.

M^es^ Cédric Molitor et Victor Davain, avocats, comparaissant pour les requérantes, M^es^ Stijn Butenaert et Victoria Majois, avocats, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Maxime Campus *loco* M^es^ Benoit Gors et Victoria Rigodanzo, avocats, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Marie Lambert de Rouvroit, 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. Exposé des faits

Selon la relation qu'en donnent les requérantes, les faits utiles à l'examen de la demande se présentent comme suit :

« 1. Les sociétés requérantes sont actives dans le secteur de la consultance (pièces 1 et 2).

2. L'acte attaqué a pour objet d'attribuer le lot 1 du marché public de services n° IT23001 en vue de la fourniture de services ICT spécialisés.

Selon le cahier spécial des charges, l'objet de ce lot 1 est le suivant (pièce 3) :

" Intégration et gestion des services
Le pouvoir adjudicateur souhaite faire appel aux services d'un intégrateur de services expérimenté dans le cadre :

- de la poursuite du développement du cadre SIAM permettant de générer de la valeur pour l'entité utilisatrice ;
- du développement et de la maintenance de l'architecture globale ;
- du soutien et du suivi du portefeuille de projets et de sa mise en œuvre ;
- de la gestion du catalogue des services pour le compte de l'entité utilisatrice ;
- du soutien dans la tenue à jour de la comptabilité des coûts par activité (*Activity Based Costing*, *ABC*) ;
- de l'amélioration continue des produits et processus de l'entité utilisatrice.

Codes CPV 72220000 *Systems and technical consultancy services*".

3. La première requérante a été adjudicataire d'un précédent marché similaire, attribué en 2019, et dont la validité, après prolongation, courait jusqu'à la fin du mois de juillet 2025.

4. Un avis de marché est publié au *Bulletin des adjudications* le 27 juin 2024, et au *Journal officiel de l'Union européenne* le 1er juillet 2024.

5. Trois offres ont [été] déposées, par les parties requérantes, en tant que consortium ASFALYS-KPMG (pièce 4), par DELOITTE CONSULTING & ADVISORY BV et par INNO.COM BV.

6. Dans le cadre de l'analyse des offres, l'ensemble des soumissionnaires sont sélectionnés. Les trois offres déposées sont ensuite jugées régulières.

7. Les offres sont ensuite examinées au regard des deux critères d'attribution prévus par le cahier spécial des charges. Cet examen donne lieu à l'attribution des points suivants (pièce 5).

Pour le critère "Qualité des services", les points suivants ont été accordés aux soumissionnaires :

5.3 Note Critère d'attribution 1 (60 points)

Soumissionnaires	Organisation	Processus	Amélioration et innovation continues	Sécurité	Total
CONSORTIUM ASFALYS-KPMG	16,21	14,29	14,25	10,00	**54,75**
DELOITTE CONSULTING & ADVISORY BV	18,97	14,29	15,00	10,00	**58,26**
INNO.COM BV	20	15,00	12,75	10,00	**57,75**

Les détails de ces notes sont inclus dans le document « IT23001 perceel 1 scores gunningscriterium kwaliteit.xlsx ».

S'agissant du critère d'attribution relatif au prix, le pouvoir adjudicateur a attribué les points suivants :

5.4 Note Critère d'attribution 2 (40 points)

Soumissionnaires	Montant de l'offre	Note sur 40
CONSORTIUM ASFALYS-KPMG	€ 4.007.568,00	**40,00**
DELOITTE CONSULTING & ADVISORY BV	€ 4.010.647,85	**39,97**
INNO.COM BV	€ 4.439.187,50	**35,70**

Le total des points obtenus par chaque soumissionnaire se présente comme suit :

5.5 Tableau récapitulatif des points attribués pour les critères d'attribution

Conformément à l'article 2.12.5.3 du cahier spécial des charges, les points pour les deux critères d'attribution sont additionnés.

Soumissionnaire	Qualité	Prix	Total
CONSORTIUM ASFALYS-KPMG	54,75	40,00	**94,75**
DELOITTE CONSULTING & ADVISORY BV	58,26	39,97	**98,23**
INNO.COM BV	57,75	35,70	**93,45**

8. Le marché (LOT 1) est attribué à DELOITTE CONSULTING & ADVISORY BV.

9. La décision d'attribution, qui constitue l'acte attaqué, est notifiée aux parties requérantes par un courriel du 23 juillet 2025 (pièces 6 et 7) ».

IV. Intervention

Par une requête introduite le 21 août 2025, la SRL Deloitte Consulting & Advisory demande à intervenir dans la procédure en référé d'extrême urgence.

En tant que bénéficiaire de la décision d'attribution 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. Moyen unique

V.1. Thèse des requérantes

Les requérantes soulèvent un moyen unique, énoncé comme suit :

« 11. Pris de la violation des articles 4, alinéa 1er, et 81 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation interne des actes administratifs, du principe d'égalité de traitement, du principe de transparence, du devoir de minutie, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ;

En ce que le cahier spécial des charges prévoit, s'agissant du critère d'attribution relatif à la "qualité", que le degré de conformité aux sous-critères d'attribution prévus sera évalué sur la base des réponses fournies dans l'offre aux questionnaires inclus dans les annexes pour chacun des sous-critères d'attribution ; que, ce faisant, le pouvoir adjudicateur s'appuie exclusivement sur les auto-évaluations réalisées par les soumissionnaires dans le cadre de leur offre, sans pour autant vérifier l'exactitude du contenu de ces offres ;

Alors que l'article 81, § 3, alinéa 2, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics prévoit que les critères d'attribution doivent garantir la possibilité d'une véritable concurrence et sont assortis de précisions qui permettent de vérifier concrètement les informations fournies par les soumissionnaires ; que cette disposition précise encore que, en cas de doute, le pouvoir adjudicateur vérifie concrètement l'exactitude des informations et éléments de preuve fournis par les

soumissionnaires ; que l'obligation, pour le pouvoir adjudicateur, de vérifier le contenu des offres permet de garantir le respect de l'égalité entre les soumissionnaires et de s'assurer que la décision d'attribution repose sur des motifs pertinents et admissibles ; qu'en se fondant exclusivement sur les informations formulées unilatéralement par les soumissionnaires dans leur offre sans se livrer à un quelconque contrôle de leur exactitude, la partie adverse a méconnu les dispositions et principes visés au moyen ».

Elles en résument les développements dans les termes suivants :

« 12. Le moyen reproche au cahier spécial des charges en application duquel l'acte attaqué a été adopté de prévoir, s'agissant du critère d'attribution relatif à la "qualité", que le degré de conformité aux sous-critères d'attribution prévus doit être évalué sur la base des réponses fournies dans l'offre aux questionnaires inclus dans les annexes pour chacun de ces sous-critères d'attribution. Ce faisant, le pouvoir adjudicateur s'appuie exclusivement sur les auto-évaluations réalisées par les soumissionnaires dans le cadre de leur offre, sans pour autant vérifier l'exactitude du contenu de ces offres, ce qui constitue une violation de l'article 81, § 3, alinéa 2, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, et empêche que l'acte attaqué réponde à l'obligation de motivation ».

V.2. Appréciation du Conseil d'État

En termes de requête, les requérantes critiquent la prescription du cahier spécial des charges prévoyant, pour le critère d'attribution relatif à la qualité, que le degré de conformité des offres aux sous-critères (et sous-sous-critères) d'attribution sera évalué sur la seule base d'auto-évaluations réalisées par les soumissionnaires, au travers des réponses fournies par ceux-ci à des questionnaires relatifs à chacun de ces sous-critères (et sous-sous-critères). Elles considèrent que, par le choix de ce *modus operandi*, la partie adverse a renoncé à vérifier l'exactitude du contenu des offres, ce qui – selon elles – constituerait une violation de l'article 81, § 3, alinéa 2, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics. Elles estiment également que ce mode d'évaluation porte atteinte au principe d'égalité entre les soumissionnaires et invoquent, en rapport avec ce grief, une violation de l'article 4 de la loi du 17 juin 2016 précitée.

Outre que la requête vise les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, le résumé des développements du moyen semble dénoncer une méconnaissance de l'obligation de motivation. Les requérantes n'exposent toutefois pas, au travers de l'exposé et des développements du moyen, en quoi cette obligation aurait été méconnue et ces dispositions violées. Sous cet aspect, le moyen doit donc être déclaré irrecevable.

Les articles 4 et 81 de la loi du 17 juin 2016 sont libellés comme suit :

« Art. 4. Les adjudicateurs traitent les opérateurs économiques sur un pied d'égalité et sans discrimination et agissent d'une manière transparente et proportionnée.

Dans la mesure où les annexes 1, 2, 4 et 5 et les notes générales relatives à l'Union européenne de l'appendice I de l'Accord sur les Marchés Publics du 15 avril 1994 ainsi que d'autres conventions internationales liant l'Union européenne le prévoient, les adjudicateurs accordent aux travaux, aux fournitures, aux services et aux opérateurs économiques des signataires de ces conventions un traitement qui n'est pas moins favorable que celui accordé aux travaux, aux fournitures, aux services et aux opérateurs économiques de l'Union européenne ».

« Art. 81. § 1er. Le pouvoir adjudicateur se fonde, pour attribuer les marchés publics, sur l'offre économiquement la plus avantageuse.

§ 2. L'offre économiquement la plus avantageuse du point de vue du pouvoir adjudicateur est, au choix, déterminée :
1° sur la base du prix ;
2° sur la base du coût, selon une approche fondée sur le rapport coût/efficacité, telle que le coût du cycle de vie, conformément à l'article 82 ;
3° en se fondant sur le meilleur rapport qualité/prix qui est évalué sur la base du prix ou du coût ainsi que des critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux et/ou sociaux liés à l'objet du marché public concerné. Parmi ces critères, il peut y avoir notamment :
a) la qualité, y compris la valeur technique, les caractéristiques esthétiques et fonctionnelles, l'accessibilité, la conception pour tous les utilisateurs, les caractéristiques sociales, environnementales et innovantes, le commerce et les conditions dans lesquels il est pratiqué ;
b) l'organisation, les qualifications et l'expérience du personnel assigné à l'exécution du marché, lorsque la qualité du personnel assigné peut avoir une influence significative sur le niveau d'exécution du marché ;
c) le service après-vente, l'assistance technique et les conditions de livraison, telles que la date de livraison, le mode de livraison et le délai de livraison ou d'exécution.
Le facteur coût peut également prendre la forme d'un prix ou d'un coût fixe sur la base duquel les opérateurs économiques seront en concurrence sur les seuls critères de qualité.

§ 3. Les critères d'attribution sont réputés être liés à l'objet du marché public lorsqu'ils se rapportent aux travaux, fournitures ou services à fournir en vertu du marché à quelque égard que ce soit et à n'importe quel stade de leur cycle de vie, y compris les facteurs intervenant dans :
1° le processus spécifique de production, de fourniture ou de commercialisation desdits travaux, produits ou services, ou
2° un processus spécifique lié à un autre stade de leur cycle de vie, même lorsque ces facteurs ne font pas partie de leur contenu matériel.
Les critères d'attribution n'ont pas pour effet de conférer une liberté de choix illimitée au pouvoir adjudicateur. Ils garantissent la possibilité d'une véritable concurrence et sont assortis de précisions qui permettent de vérifier concrètement les informations fournies par les soumissionnaires pour évaluer dans quelle mesure les offres répondent aux critères d'attribution. En cas de doute, le pouvoir adjudicateur vérifie concrètement l'exactitude des informations et éléments de preuve fournis par les soumissionnaires.
Ces critères doivent être indiqués dans l'avis de marché ou dans un autre document du marché.

§ 4. Pour les marchés publics égaux ou supérieurs aux montants fixés pour la publicité européenne, le pouvoir adjudicateur précise, dans les documents du marché, la pondération relative qu'il attribue à chacun des critères choisis pour déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse, sauf lorsqu'elle est déterminée sur la seule base du prix.
Cette pondération peut être exprimée en prévoyant une fourchette dont la différence entre le minimum et le maximum est appropriée.
Lorsque la pondération n'est pas possible pour des raisons objectives, le pouvoir adjudicateur mentionne les critères par ordre décroissant d'importance.

Pour les marchés publics inférieurs aux montants précités, le pouvoir adjudicateur précise soit la pondération relative qu'il attribue à chacun des critères choisis pour déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse, soit leur ordre décroissant d'importance. A défaut, les critères d'attribution ont la même valeur.

§ 5. Le Roi peut fixer des modalités additionnelles concernant les critères d'attribution ».

Il ressort de ces dispositions qu'est laissée aux pouvoirs adjudicateurs la liberté de choix des critères d'attribution. Cette liberté n'est toutefois pas illimitée. Ainsi, les critères retenus doivent-ils viser à identifier l'offre « économiquement la plus avantageuse », ce qui implique qu'ils doivent être liés à l'objet du marché. Ensuite, un critère d'attribution ne peut avoir pour effet de conférer au pouvoir adjudicateur une liberté inconditionnelle de choix pour l'attribution du marché, ce qui serait le cas d'un critère vague, aléatoire et imprécis. Enfin, les critères choisis doivent respecter le principe de non-discrimination, ce qui implique qu'ils soient objectifs et indistinctement applicables à toutes les offres. La liberté laissée aux pouvoirs adjudicateurs implique, par ailleurs, que, statuant sur un moyen qui met en cause le choix et la définition d'un critère d'attribution, le Conseil d'État ne peut substituer sa propre appréciation à celle du pouvoir adjudicateur, mais bien, le cas échéant, censurer l'erreur d'appréciation que celui-ci aurait commise en choisissant et définissant le critère contesté.

En l'espèce, force est de relever que les critiques formulées au titre de l'énoncé et des développements du moyen sont imprécises et théoriques ; en particulier, les requérantes ne désignent pas les sous-sous-critères d'attribution issus du critère d'attribution « qualité » dont la définition ou la mise en œuvre devrait être mise en cause en raison de ce qu'aurait été commise une erreur manifeste d'appréciation, laissant ainsi le soin au Conseil d'État d'y procéder, alors qu'il n'appartient pas à celui-ci de préciser le moyen à la place des requérantes.

Sans doute, les requérantes ont-elles fait valoir – en termes de plaidoirie – que des indices – révélés, d'une part, au vu des notes attribuées aux différents soumissionnaires pour le critère « qualité » et, d'autre part, en raison de ce qu'elles estiment être une contradiction entre les notes « qualité » et « prix » – auraient dû nourrir, dans le chef de la partie adverse, des doutes imposant de vérifier concrètement l'exactitude des informations fournies par les soumissionnaires. Il s'indique toutefois de constater que ces griefs – qui pouvaient être formulés dès l'introduction de la requête, parce qu'ils reposent sur des informations dont les requérantes avaient connaissance, figurant dans l'acte attaqué qu'elle verse à son dossier – sont tardifs et, partant, irrecevables.

Par ailleurs, il se comprend à la lecture des points 11, 12 et 17 de la requête en suspension qu'à l'estime des requérantes la partie adverse aurait – dès le stade de

la définition des critères d'attribution – renoncé à procéder aux vérifications de l'exactitude des informations fournies par les soumissionnaires, vérifications prévues par l'article 81, § 3, alinéa 2, précité. Alors qu'en l'espèce une telle renonciation ne peut, *prima facie*, être admise implicitement, les requérantes ne désignent aucune mention des documents du marché qui permettrait d'établir une intention de la partie adverse en ce sens. Le postulat sur lequel repose le moyen ne peut donc être vérifié au terme d'un examen effectué en extrême urgence.

Il suit de ces développements que le moyen unique ne peut être déclaré sérieux.

VI. Confidentialité

Les requérantes demandent que leur offre, qu'elles déposent en pièce 4 (a, b et c) de leur dossier, demeure confidentielle.

La partie adverse sollicite le maintien de confidentialité des pièces 7 à 14 du dossier administratif.

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

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en intervention introduite par la SRL Deloitte Consulting & Advisory 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.

Les pièces 4 (a, b et c) du dossier des requérantes et 7 à 14 du dossier administratif sont, à ce stade de la procédure, tenues pour confidentielles.

Article 5.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 30 septembre 2025, par la VI[e] chambre des vacations du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

David De Roy,	président de chambre,
Adeline Schyns,	greffière.

La Greffière,	Le Président,
Adeline Schyns	David De Roy