

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

n° 264.948 du 24 novembre 2025

A. 246.341/VI-23.518

En cause : **la société anonyme BLACHERE ILLUMINATION
BELGIQUE,**
ayant élu domicile chez
M^e Olivier ESCHWEILER, avocat,
rue de Mery 42
4130 Esneux,
et également assisté et représenté par
M^e Gaël TILMAN, avocat,

contre :

la ville de Charleroi,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE, Anne FEYT
et Huseyin ERKURU, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 novembre 2025, la partie requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision prise à une date inconnue par la partie adverse dans le cadre du marché de location de fournitures ayant pour objet la location et la pose d'illuminations urbaines temporaires et permanentes mettant en valeur les rues commerçantes et les axes majeurs de Charleroi, référencé "Marché n°2025-27_V2", de considérer l'offre de la requérante comme irrégulière et d'attribuer le marché à la société Global Concept ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 10 novembre 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 19 novembre 2025

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

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

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

M^e Gaël Tilman, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Huseyin Erkuru, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel Vanderheslt, 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

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

- « La partie adverse a lancé un “marché de location de fournitures ayant pour objet la location et la pose d'illuminations urbaines temporaires et permanentes mettant en valeur les rues commerçantes et les axes majeurs de Charleroi”.

Le mode de passation retenu par le pouvoir adjudicateur est la procédure ouverte.

Le cahier spécial des charges précise que “le marché consiste en la conception d'un projet d'illumination des rues et places de la Ville de Charleroi selon deux principes et temporalités : d'une part, des illuminations permanentes et d'autre part, des illuminations uniquement destinées aux fêtes de fin d'année. Le présent marché sera exécuté sur base de commandes partielles, c'est-à-dire au fur et à mesure des besoins. Ces commandes partielles seront réalisées sans que le pouvoir adjudicateur ait à justifier leur quantité ou leur fréquence. Aucune quantité minimale n'est garantie. S'agissant des quantités maximales, elles seront limitées à un montant maximum de commandes de 929.500 € HTVA pour toute la durée du marché”.

La durée du marché est prévue comme suit :

Le présent marché prend cours le premier jour de calendrier qui suit le jour de la notification du marché et se terminera le 08/02/2029, c'est-à-dire au terme des 8 jours de calendrier accordés pour le démontage dès la fin de la dernière période d'illuminations allant du 15/11/2028 au 31/01/2029 (voir PARTIE C - CLAUSES TECHNIQUES - 7/ Démontage).

Les périodes concernant les illuminations temporaires sont les suivantes :

- Période 1 : du 15 novembre 2025 au 31 janvier 2026
- Période 2 : du 15 novembre 2026 au 31 janvier 2027
- Période 3 : du 15 novembre 2027 au 31 janvier 2028
- Période 4 : du 15 novembre 2028 au 31 janvier 2029

La période concernant les Illuminations permanentes est la suivante :

- Période : du 15 novembre 2025 au 31 janvier 2029

Le marché est attribué au soumissionnaire qui présente l'offre régulière économiquement la plus avantageuse en se fondant sur le meilleur rapport qualité/prix en tenant compte des critères d'attribution suivants :

[...]

La requérante remettra offre.

Par courrier du 19 septembre 2025, la partie adverse interrogera la requérante en ces termes :

“ Madame, Monsieur,

Conformément aux dispositions de l'article 66 § 3 de la Loi du 17 juin 2016, le pouvoir adjudicateur souhaite obtenir des précisions quant à l'offre que vous avez déposée le 09 septembre 2025 dans le cadre du marché relatif à location de fournitures ayant pour objet la location et la pose d'illuminations urbaines temporaires et permanentes mettant en valeur les rues commerçantes et les axes majeurs de Charleroi.

En effet à la lecture de votre offre les constatations suivantes sont posées :

- Le pouvoir adjudicateur comprend que vous proposez une offre soumise à des droits d'auteurs pour le projet d'illuminations permanentes, à savoir un parcours BD lumineux, reprenant des personnages de bande-dessinée qui ont leur origine à Charleroi.
- Pouvez-vous préciser si les démarches administratives et les frais liés à l'obtention de ces droits d'auteurs sont entreprises et payées par vos soins ou si au contraire ces démarches et frais ne font pas partie de l'offre et sont à la charge du pouvoir adjudicateur ?

[...]

Afin de mieux apprécier le contenu de votre offre, le pouvoir adjudicateur vous invite à présenter, compléter, clarifier ou préciser les informations ou les documents concernés pour le 26/09/2025 au plus tard.

En attente de vous lire, veuillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos meilleurs sentiments”.

La requérante y répondra comme suit :

“ Monsieur Lecomte,

Pour répondre à vos questions concernant les personnages de BD, les démarches ont bien été entamées avec les organes gérants les droits de reproduction des personnages. Les frais seront bien sûr à notre charge, dès l'attribution”.

Le 22 octobre, la partie adverse transmettra à la requérante un extrait de la décision motivée d'attribution du marché :

“ 6.1. 9. Réserves et/ou éléments ne concordant pas avec la réalité

Le pouvoir adjudicateur comprend que le soumissionnaire propose une offre soumise à des droits d’auteurs pour le projet d’illuminations permanentes, à savoir un parcours BD lumineux, reprenant des personnages de bande-dessinée qui ont leur origine à Charleroi.

Il n’apparaît pas cependant clairement dans l’offre si les démarches administratives et les frais liés à l’obtention de ces droits d’auteurs sont entreprises et payées par les soins du soumissionnaire ou si au contraire, ces démarches et frais ne font pas partie de l’offre et sont à la charge du pouvoir adjudicateur.

Conformément aux dispositions de l’article 66 § 3 de la Loi du 17 juin 2016, par *e-Mail* envoyé le 19/09/2025, le pouvoir adjudicateur invite le soumissionnaire à présenter, compléter, clarifier ou préciser les informations ou les documents concernés pour le 26/09/2025 au plus tard.

Le soumissionnaire a répondu par courriel du 24 septembre en indiquant que :

‘ Pour répondre à vos questions concernant les personnages de BD, les démarches ont bien été entamées avec les organes gérants les droits de reproduction des personnages. Les frais seront bien sûr à notre charge, dès l’attribution.’ [...].

Il s’agit d’une contradiction avec ce qui était indiqué sur les documents de l’offre (‘Le Design de ce décor est soumis à des droits d’auteur (...) le client est responsable de l’acquisition de ces droits d’auteur’).

Dans son offre, le soumissionnaire mettait dès lors des frais supplémentaires non chiffrés à charge du Pouvoir adjudicateur. Par sa réponse du 24 septembre, ces frais ne sont plus à charge du Pouvoir adjudicateur. En conséquence, il y a une modification de l’offre au niveau des prix. Or en raison du principe de l’intangibilité des offres consacré par l’article 82 de l’AR du 18 avril 2017, il n’est pas possible de modifier son offre à ce niveau dans le cas d’une procédure ouverte.

Il s’agit dès lors d’une irrégularité substantielle de l’offre et conformément à l’article 76, § 3 de l’AR du 18 avril 2017, l’offre doit être déclarée nulle.

De plus, le fait d’affirmer que les démarches ont été entamées et ne sont donc pas clôturées rend incertain l’engagement du soumissionnaire a exécuté le marché conformément à sa proposition. En effet, à ce stade, aucun accord sur les droits d’auteur n’a été fourni et la proposition graphique proposée est donc conditionnelle. Aucune certitude n’existe quant à l’obtention de ces droits. Cela constitue également une irrégularité substantielle au sens de l’article 76, § 1^{er}, al. 3 de l’AR du 18 avril 2017.

Conformément à l’article 76, § 3 de l’AR du 18 avril 2017, l’offre doit être déclarée nulle à nouveau.

Par ailleurs, il n’est pas possible d’analyser la proposition et de la comparer aux autres offres sur ce point.

En outre, le soumissionnaire indique que le design peut être modifier en cas de problème mais ne joint aucune proposition. A nouveau, il n’est donc pas possible d’analyser l’offre”.

Il s’agit de l’acte attaqué ».

IV. Non prise en considération de la « note – résumé du moyen » déposée par la requérante

Le jour de l'audience, la requérante a déposé, sur la plateforme électronique du Conseil d'État, une « note – résumé du moyen », faisant ainsi suite à l'ordonnance de fixation, laquelle invitait les parties à communiquer, avant l'audience, le résumé des développements de leurs écrits de procédure à moins que ces derniers n'en contiennent déjà un.

Le résumé des développements du moyen permet aux magistrats (auditeurs et conseillers) de gagner un temps précieux et de concentrer leurs efforts sur la résolution du moyen. Il s'agit simplement, pour le requérant, de synthétiser son moyen et de faciliter l'intégration de celui-ci dans le rapport de l'auditeur ou dans l'arrêt. Ceci n'a aucune incidence sur le contrôle de légalité exercé par le Conseil d'État et l'absence, dans la requête, du résumé n'entraîne pas en soi l'irrecevabilité du moyen. Cette absence a pour seule conséquence que le requérant prend le risque que la portée de son grief ne soit pas correctement résumée et donc appréhendée dans le rapport de l'auditeur ou dans l'arrêt.

Lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, le résumé est envoyé après le dépôt de la requête en suspension d'extrême urgence, il ne peut contenir des griefs nouveaux ou développer une argumentation nouvelle. En cas de contestation à ce sujet ou lorsque le Conseil d'État constate d'office que c'est le cas, ce dernier peut toujours décider de ne pas reproduire le résumé en cause, de reprendre le moyen tel qu'exposé dans la requête ou de résumer lui-même celui-ci.

En l'espèce, la « note – résumé du moyen » déposée par la requérante le jour de l'audience corrige plusieurs erreurs contenues dans la requête, ce que le conseil de la requérante a confirmé à l'audience en identifiant les erreurs commises dans la requête initiale. Ces corrections tardives modifient la portée du moyen unique de la requête, sur laquelle la partie adverse s'est fondée pour établir sa note d'observations, ce qui n'est pas admissible.

Il y a, dès lors, lieu de ne pas tenir compte de la « note – résumé du moyen » déposée par la requérante.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un moyen unique de la violation de « la Constitution, notamment en ses articles 10 et 11 », « la loi sur les marchés publics du 17 juin 2016, notamment en ses articles 4 et 83 », « l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, notamment en son article 76 », « 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, notamment en son article 4 », « la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment en ses articles 2 et 3 » ainsi que « des principes de bonne administration, et notamment les principes d'égalité et de non-discrimination, ainsi que du devoir de minutie ».

Elle expose que « la partie adverse a estimé que l'offre de la requérante devait être déclarée nulle pour cause d'irrégularité substantielle pour quatre motifs ».

Dans une première branche intitulée « prétendue modification de l'offre de la requérante », elle soutient qu'il existe une « contradiction dans la motivation », en ce que tant l'invocation de l'article 66, § 3, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics que la demande de précisions du 19 septembre 2025 révéleraient une incertitude dans son offre sur le débiteur des droits d'auteur, alors que la décision critiquée considère que la précision apportée en réponse à cette demande modifie cette offre, partant du présupposé que les termes de l'offre étaient clairs à ce sujet. Elle invoque, en outre, une violation des principes d'égalité et de non-discrimination, estimant qu'elle aurait dû être traitée comme la SRL Colors Production, autre soumissionnaire, qui a pu apporter des précisions à son offre sans qu'il lui soit reproché de modifier celle-ci.

Dans une deuxième branche intitulée « prétendu engagement du soumissionnaire », la partie requérante soutient que le pouvoir adjudicateur aurait à tort considéré que son offre présentait une incertitude quant à l'obtention des droits d'auteur nécessaires, alors que, selon elle, la présentation d'une alternative d'illuminations non soumises aux droits d'auteur exclut toute incertitude quant à cette offre.

Dans les troisième et quatrième branches intitulées respectivement « prétendu engagement incertain du soumissionnaire » et « prétendue impossibilité d'analyser la proposition et de la comparer aux autres offres », la partie requérante conteste que son offre ne pouvait être analysée et comparée aux autres offres, compte

tenu des critères d'attribution fixés dans le cahier spécial des charges. Elle estime que « ce motif viole le devoir de motivation, ne se fonde pas sur un motif exact, viole le devoir de minutie et découle d'une appréciation manifestement erronée », en faisant notamment valoir que le critère d'attribution « appréciation du projet » n'est pas affecté par l'absence éventuelle de personnages de bandes dessinées puisqu'elle a proposé, dans son offre, une alternative.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 76, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques définit l'irrégularité substantielle qui affecte une offre comme « celle qui est de nature à donner un avantage discriminatoire au soumissionnaire, à entraîner une distorsion de concurrence, à empêcher l'évaluation de l'offre du soumissionnaire ou la comparaison de celle-ci aux autres offres, ou à rendre inexistant, incomplet ou incertain l'engagement du soumissionnaire à exécuter le marché dans les conditions prévues ».

Dans sa décision du 21 octobre 2025, le collège communal de la partie adverse décide notamment d'approuver le rapport d'analyse des offres daté du 20 octobre 2025, de considérer celui-ci comme faisant partie intégrante de sa décision, de considérer l'offre de la requérante comme irrégulière et d'attribuer le marché litigieux à la SA Global Concept.

Le rapport d'analyse des offres, précité, écarte l'offre de la requérante pour irrégularité substantielle pour plusieurs motifs qui sont ceux qui ont été communiqués à la requérante. Parmi les motifs retenus, on trouve notamment l'indication que, dans son courriel du 24 septembre 2025, la requérante a déclaré que « les démarches ont [...] été entamées avec les organes gérant les droits de reproduction des personnages », en sorte qu'elles « ne sont donc pas clôturées », ce qui « rend incertain l'engagement du soumissionnaire à exécuter le marché conformément à sa proposition » puisqu'« à ce stade, aucun accord sur les droits d'auteur n'a été fourni et la proposition graphique est donc conditionnelle » et qu'« aucune certitude n'existe quant à l'obtention de ces droits ». Le rapport précise que « [c]ela constitue [...] une irrégularité substantielle au sens de l'article 76, § 1^{er}, alinéa 3, de l'AR du 18 avril 2017 », en sorte que « conformément à l'article 76, § 3, [du même arrêté royal] l'offre doit être déclarée nulle ». Il ajoute qu'« il n'est pas possible d'analyser la proposition et de la comparer aux autres offres sur ce point », que « le soumissionnaire indique que le *design* peut être modifié en cas de problème, mais ne joint aucune proposition » et qu'« il n'est pas possible d'analyser l'offre ».

Le motif précité satisfait aux exigences de motivation formelle qui s'imposent au pouvoir adjudicateur. Il permet de comprendre les considérations de fait et de droit qui ont amené le collège communal à adopter la décision d'attribution attaquée et au Conseil d'État de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen concret des circonstances de l'espèce.

La requérante ne conteste pas qu'il existe une incertitude quant à l'obtention des droits d'auteur liés à la reproduction de héros de bandes dessinées. Elle soutient seulement que son engagement ne peut être qualifié d'incertain, puisqu'elle a proposé une alternative en l'absence d'autorisation des ayants droit et qu'opter pour cette alternative n'a qu'un impact limité sur les illuminations concernées et sur l'analyse de son offre, les illuminations permanentes ne constituant elles-mêmes qu'une petite partie du marché.

La partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, considérer que la requérante ne proposait pas d'alternative concrète susceptible d'être prise en compte pour l'analyse et la comparaison des offres. La requérante présente dans son offre onze « cartes postales » accompagnées d'autant de fiches techniques spécifiques (avec des bâtiments et des personnages de bandes dessinées distincts). En pages 109 et 110 de son dossier illustré, elle indique comme « alternative » une « possibilité d'adaptation des visuels en cas de problématique avec les droits d'auteur », où l'un des personnages de bandes dessinées est remplacé par un phylactère rempli deux gros points d'exclamation. Aucune fiche technique n'est fournie pour cette « alternative ». Il n'est pas possible non plus de déterminer si cette proposition (un phylactère rempli de deux gros points d'exclamation) est destinée à remplacer les onze cartes postales sur lesquelles figurent les héros de bandes dessinées ou s'il s'agit d'une simple illustration d'une possible alternative. Compte tenu de ces éléments, la requérante ne peut sérieusement soutenir que cette unique « proposition » constitue une alternative concrète que le pouvoir adjudicateur était tenu de prendre en compte pour évaluer son offre et la comparer avec celles des autres soumissionnaires.

Par ailleurs, comme le relève la partie adverse dans sa note d'observations, la présentation de plusieurs solutions possibles – qui sont dépendantes d'une condition externe à l'offre (l'obtention ou non de droits d'auteurs) – « introduit une incertitude fondamentale quant à la prestation effectivement proposée par la partie requérante ». Dans de telles circonstances, le pouvoir adjudicateur est dans l'impossibilité de déterminer quelle version du projet doit être analysée et comparée avec les offres des autres soumissionnaires. En raison de l'incertitude liée à l'obtention de droits d'auteur, il ne peut, non plus, s'assurer que la version visuelle évaluée sera celle qui sera réalisée si la requérante remporte le marché. L'affirmation, dans la requête, d'une alternative à prendre en compte en l'absence d'autorisation des ayants droit est, du

reste, contraire au cahier spécial des charges qui interdit les variantes pour les postes concernés. En outre, comme la requérante a, dans son courriel du 24 septembre 2025, déclaré que les frais liés à l'obtention des droits d'auteur étaient à sa charge, le choix de l'une ou l'autre proposition devrait nécessairement avoir une incidence sur les prix proposés, ce dont l'offre de la requérante ne rend pas du tout compte.

Cette incertitude porte directement sur l'objet du marché et la prestation qui est attendue du soumissionnaire. Contrairement à ce que semble soutenir la requérante, pour ce qui concerne le volet « illuminations permanentes », la présence de héros de bandes dessinées, originaires de la ville de Charleroi, occupe une place centrale dans son offre. Cette dernière insiste sur l'originalité de cartes postales « inédites » qui allient ces personnages aux bâtiments emblématiques de la ville, pour raviver « la mémoire, l'identité et la fierté carolo ». La présence de héros de bandes dessinées répond d'ailleurs à un souhait que le pouvoir adjudicateur a expressément formulé à l'annexe 5 du cahier spécial des charges, intitulée « Principes d'illuminations de la ville de Charleroi 2025-2029 » avec lesquels l'offre doit être « en adéquation » (point 17.9 de la partie A du cahier). On peut notamment y lire, au titre de 5^e « engagement particulier » ce qui suit :

« 5. Engager les citoyens dans une démarche découverte au travers d'un parcours :

L'une des nouvelles réflexions liées au présent marché s'inscrit dans le souhait d'utiliser ses illuminations comme une "forme" d'attrait pour le grand public. Pourquoi ne pas capitaliser sur un parcours "historique" au travers des illuminations (Représentations de faits marquants en illuminations) ou sur un fait ou un attrait particulier de Charleroi lié par exemple à la BD (Représentations de personnages de BD issus de Charleroi). L'idée étant, également, que les illuminations puissent effectivement appuyer les activités en ville lors des fêtes de fin d'année ».

Pour les mêmes raisons, la requérante ne peut sérieusement prétendre que la modification qu'apporte l'« alternative » présentée au projet initial serait tout à fait insignifiante, au point de pouvoir assimiler l'une à l'autre. Le rendu qu'ils offrent n'est, à l'évidence, pas identique et le lien entre l'identité culturelle de la ville de Charleroi et l'« alternative » proposée (un phylactère rempli de deux gros points d'exclamation) n'est pas aussi évident.

Rien ne permet, non plus, d'affirmer que les « illuminations permanentes » présentées dans les offres pourraient ne pas être prises en compte dans le cadre de l'évaluation de celles-ci, même si les prix pour ces postes sont moins élevés que ceux des « illuminations temporaires ». Le deuxième critère d'attribution, côté sur 40 points sur 100, est relatif à « l'appréciation du projet ». Le cahier spécial des charges précise qu'il concerne notamment « l'aspect visuel et esthétique du projet dans sa globalité » et donc également le volet « illuminations permanentes ». Or,

comme il a déjà été exposé, la requérante n'explique concrètement pas comment le pouvoir adjudicateur pourrait intégrer, dans l'analyse de son offre, la « possibilité » d'une « adaptation des visuels en cas de problématique avec les droits d'auteur » et comparer cette offre (dont la proposition est incertaine) avec les offres des autres soumissionnaires.

Dès lors que le pouvoir adjudicateur constate une irrégularité substantielle, il n'a, en procédure ouverte, pas d'autres choix que de déclarer nulle l'offre concernée, conformément à ce que prévoit l'article 76, § 3, de l'arrêté royal du 18 avril 2017 précité. Il est dès lors sans intérêt d'examiner les arguments que la requérante dirige contre les autres motifs d'irrégularité de son offre.

Le premier moyen n'est pas sérieux.

VI. Confidentialité

La requérante sollicite la confidentialité de son offre. Il s'agit des pièces A.1 à A.3 annexées à la requête.

La partie adverse formule la même demande pour toutes les offres déposées ainsi que pour l'échange de courriels qu'elle a eu avec la SRL Colors Production. Il s'agit des pièces A à E du dossier administratif confidentiel, transmis par clé USB au greffe du Conseil d'État.

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

VII. 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 demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Les pièces A.1 et A.3 annexées à la requête ainsi que les pièces A à E du dossier administratif confidentiel transmis par clé USB sont, à ce stade de la procédure, tenues pour confidentielles.

Article 4.

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.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 novembre 2025, par la VI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Florence Piret,
Vincent Durieux,

conseillère d'État, présidente f.f.,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Vincent Durieux

Florence Piret