

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

n° 265.919 du 6 mars 2026

A. 247.260/VI-23.697

En cause : **la société anonyme VENTURIS,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Cyrille DONY et Jorien
VAN BELLE, avocats,
avenue des Mélèzes 31
1410 Waterloo,

contre :

la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles
(en abrégé : STIB),
ayant élu domicile chez
M^{es} Sebastiaan DE MEUE et
My-Vân LAM, avocats,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 février 2026, la partie requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision de date inconnue de la Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles de ne pas sélectionner la SA Venturis pour le marché public de services ayant pour objet la désignation d'une étude d'huissiers de justice ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 6 février 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 25 février 2026.

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. Aurélien Vandeburie, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Jorien Van Belle, avocate, comparaissant pour la partie requérante, et M^{es} Sebastiaan De Meue et My-Vân Lam, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Philippe Nicodème, auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits utiles à l'examen de la demande

1. Le 23 septembre 2025, le conseil d'administration de la partie adverse approuve un avis de marché et un document intitulé « Document de marché » relatif à un marché (accord-cadre) d'étude d'huissiers de justice.

L'« objet, le contexte et l'enjeu de ce marché » y sont décrits comme ceci dans cette décision :

La STIB souhaite collaborer avec une étude d'huissiers de justice, essentiellement pour des prestations liées au recouvrement de créances commerciales, des surtaxes légales imposées à des voyageurs fraudeurs sur les véhicules et dans les espaces exploités par la STIB ainsi que des amendes administratives. Le marché concerne le traitement des dossiers en phase amiable et/ou judiciaire.

Le marché pourra aussi concerner toute autre tâche réservée par la loi aux huissiers, tel que l'établissement de constats.

La STIB récupère elle-même une partie des montants dus par les débiteurs (environ 40 %). Ce marché avec un bureau d'huissiers de justice permet d'aller plus loin dans les démarches et d'élever le taux de recouvrement de 10 % à 15 % supplémentaires. Ce marché est positif d'un point de vue coût/bénéfice.

En travaillant directement avec un huissier et un seul interlocuteur, la STIB vise une meilleure efficacité, un pilotage simplifié et un service complet, depuis la transmission d'un dossier et son ouverture en phase amiable jusqu'à la potentielle exécution judiciaire, selon un trajet prédéfini propre à chaque type de recouvrement (créances commerciales, surtaxes et amendes administratives).

Le prestataire doit avoir les capacités suffisantes pour traiter de manière fluide et structurée l'ensemble des dossiers de la STIB, soit une estimation de 60.000 dossiers ouverts par an.

La durée totale de l'accord-cadre, en cas de reconduction systématique, est de 6 ans. L'accord-cadre sera conclu pour une période ferme de 4 ans, qui sera suivie de plusieurs possibilités de reconduction. Ces reconductions s'opéreront tacitement pour une période de 1 an et ce, au maximum 2 fois jusqu'à la fin de l'accord-cadre (soit un total de 6 ans, si toutes les reconductions ont produit leurs effets), sauf si une des parties décide de ne pas le reconduire moyennant l'envoi d'un préavis.

Le conseil d'administration arrête la procédure de passation, à savoir la procédure négociée avec mise en concurrence préalable et décide qu'un avis de marché sera publié aux niveaux belge et européen.

Le « document de marché » définit les critères de sélection.

2. Le 26 septembre 2025, la partie adverse publie au Bulletin des Adjudications et, ensuite au supplément au Journal officiel de l'Union européenne, un avis de marché référencé 5492/MP/PdW portant le titre « ETUDE D'HUISSIERS DE JUSTICE ».

Il y est décrit comme suit :

Description: La STIB souhaite collaborer avec une étude d'huissiers de justice essentiellement pour des prestations liées au recouvrement de créances commerciales, des surtaxes légales imposées à des voyageurs fraudeurs sur les véhicules et dans les espaces exploités par la STIB, ainsi que des amendes administratives. Le marché concerne le traitement des dossiers en phase amiable et / ou judiciaire. Le marché pourra aussi concerner toute autre tâche réservée par la loi aux huissiers, tel que l'établissement de constats. La STIB récupère elle-même une partie des montants dus par les débiteurs (environ 40 %). Ce marché avec un bureau d'huissiers de justice permet d'aller plus loin dans les démarches et d'élérer le taux de recouvrement. En travaillant directement avec un huissier et un seul interlocuteur, la STIB vise une meilleure efficacité, un pilotage simplifié, et un service complet, depuis la transmission d'un dossier et son ouverture en phase amiable jusqu'à la potentielle exécution judiciaire, selon un trajet prédéfini propre à chaque type de recouvrement (créances commerciales, surtaxes et amendes administratives).

Le code cpv indiqué est le suivant : « 75242110 Services d'huissier de justice ».

Au titre d'informations générales (2.1.4), l'avis indique ce qui suit :

Informations complémentaires: La prestation est réservée aux études d'huissiers de justice inscrites à la Chambre nationale des huissiers de justice, conformément à l' AR du 30.11.1976 modifié par l' AR du 10.4.2024.

Base juridique:

Directive 2014/25/UE

L'avis indique également ce qui suit :

Description: Le prestataire doit avoir les capacités suffisantes pour traiter de manière fluide et structurée l'ensemble des dossiers de recouvrement STIB, soit une estimation de 60.000 dossiers ouverts par an. Les recouvrements se font partout en Belgique, mais principalement dans la région Bruxelles Capitale et les communes voisines. Le bureau d'huissier de justice pourra également étendre ses activités dans les autres pays européens. *La STIB doit : - optimiser le recouvrement de ses créances impayées afin de sauvegarder sa trésorerie en vue de l'amélioration de ses services aux usagers, ainsi que le lui impose le contrat de gestion qui la lie à la Région de Bruxelles Capitale ; - faire prendre conscience à ses clients et à ses cocontractants de sa détermination à obtenir le paiement de son dû. - avoir un accès permanent aux données actualisées des dossiers et aux statistiques, et disposer d'une traçabilité complète, y compris en cas d'engagement de procédures judiciaires. *Le prestataire doit : - avoir un système de transmission de données sécurisé et compatible avec l'infrastructure de la STIB; - tenir compte de la mission de la STIB et tenir compte du profil de sa clientèle.

5.1.6 Informations générales

Participation réservée: La participation n'est pas réservée.

Le marché relève de l'accord sur les marchés publics (AMP): oui

Le « document de marché » énonce ceci :

5492- Etude huissiers de justice

Par la remise de leur candidature, les candidats acceptent sans réserve le contenu de l'avis de marché, des documents accompagnants et acceptent d'être liés par les dispositions de ceux-ci. Dans le cas où le candidat aurait une objection à cet égard, le candidat se doit de le signaler à l'adjudicateur via le FORUM et avec une description de la raison au plus tard 10 jours calendrier avant la date ultime de réception des demandes de participation.

Les données demandées doivent figurer dans le DUME. Seules les preuves demandées dans la DUME ou dans l'avis peuvent et doivent être jointes en annexe de la demande de participation. Les informations non sollicitées ne seront pas évaluées.

CRITERES DE SELECTION

Habilitation à exercer l'activité professionnelle, y compris exigences relatives à l'inscription au registre du commerce ou de la profession

Liste et description succincte des conditions :

Le candidat ne peut pas se trouver dans une des situations des articles 67 à 69 de la loi du 17 juin 2016 :

Voir Document Unique de Marché Européen (DUME) en annexe de l'avis de marché : à importer et compléter obligatoirement sur le site <https://ec.europa.eu/tools/espdl>.

La STIB a le droit, à tout moment de la procédure de passation du marché, de vérifier les informations contenues dans le DUME (déclarations sur l'honneur).

Pour compléter le DUME :

1. Lorsque vous avez téléchargé le présent avis de marché depuis le site e-Notification (<https://enot.publicprocurement.be>), assurez-vous d'avoir également téléchargé les fichiers annexés (pièces jointes).
2. Ouvrez le fichier « espd-request.zip » et sauvegardez (= extraire) le document .PDF d'une part, le fichier .XML d'autre part.
3. Allez sur le site : <https://ec.europa.eu/tools/espdl>
4. Choisissez votre langue
5. Sélectionnez « Je suis un opérateur économique »
6. Sélectionnez « Importer un DUME »
7. Cliquez sur "Choose file" (choisir fichier) et sélectionnez le fichier " espd-request.xml " que vous aurez extrait en 2
8. Cliquez sur "Suivant"

9. Complétez les champs requis en vous aidant du texte de la publication pour déterminer la qualité et la quantité d'informations demandées

10. Cliquez sur "Aperçu"

11. Téléchargez « dans les 2 formats »

12. Sauvez ce fichier "espdl-request.zip" contenant votre DUME

13. Joignez ce fichier DUME appelé "espdl-request.zip" à votre dossier de candidature lors de son envoi.

Attention : la STIB doit recevoir le fichier .ZIP qui contient tant le .PDF que le .XML

En principe, un seul DUME rempli suffit, sauf si vous voulez déposer votre candidature conjointement avec une ou plusieurs autre(s) entreprise(s) pour le présent marché dans le cadre d'un groupement d'opérateurs économiques, et/ou en cas de recours à la capacité d'autres entités et/ou dans le cas de sous-traitants désignés. Dans ce cas :

Si vous répondez en groupement d'opérateurs économiques :

Dans la Partie II, répondez OUI à la question « L'opérateur économique participe-t-il à la procédure de passation de marché avec d'autres ? »

Pour chacun des membres du groupement, vous devez fournir un DUME dûment rempli par les entités concernées.

Si vous faites appel à la capacité de tiers :

Répondez OUI au point C. Partie II : « L'opérateur économique a-t-il recours aux capacités d'autres entités pour satisfaire aux critères de sélection figurant dans la partie IV et aux critères et règles figurant (le cas échéant) dans la partie V ci-dessous ? »

Pour chaque tiers, vous devez fournir un DUME distinct contenant les informations demandées dans les sections A et B de la partie II et à la partie III, dûment rempli par les entités concernées. Dans la mesure où cela est pertinent pour la ou les capacités spécifiques auxquelles vous avez recours, veuillez inclure pour chacune des entités concernées les informations demandées dans les parties IV et V.

Si vous avez l'intention de sous-traiter une partie du contrat :

Répondez OUI au point D. partie II : « L'opérateur économique a-t-il l'intention de sous-traiter une partie du contrat à des tiers ? »

Capacité technique et professionnelle
--

ATTENTION : les pièces justificatives doivent être jointes par le candidat à la demande de participation (la déclaration sur l'honneur du DUME ne suffit pas).

1.a) Pouvoir exécuter le marché avec du personnel maîtrisant le français et le néerlandais, afin d'avoir un contact verbal dans la langue du débiteur et de rédiger des rapports, ainsi que d'entretenir les contacts avec la STIB dans les 2 langues.
b) avoir les ressources suffisantes et un système informatique capable pour traiter en parallèle à ses dossiers actuels, 60.000 dossiers annuels (estimés) supplémentaires pour la STIB.

Niveau spécifique minimal exigé :

Le candidat joint au DUME une déclaration formelle dans laquelle

il atteste qu'il dispose de personnel bilingue FR/NL.
il atteste qu'il dispose de ressources suffisantes et d'un système informatique capable de traiter les 60.000 dossiers STIB.

2. Le candidat devra traiter en parallèle à ses dossiers actuels, 60.000 dossiers annuels (estimés) supplémentaires pour la STIB. Il doit donc avoir une expérience dans des marchés similaires. Par similaire la STIB entend : avoir appliqué la législation belge, récupération de créances d'au moins 1.000.000 € par an, minimum 25.000 dossiers ouverts par an.

Le candidat donne 3 références, dont minimum 1 référence dans le secteur public, accompagnée d'une attestation de satisfaction, effectuées sur les 3 dernières années exécutées (date de début au plus tard 01/01/2022) et indique clairement dans le DUME partie IV : critères de sélection point C les informations demandées :

- description : le candidat commence la description en précisant s'il s'agit du secteur public ou privé. Le cas échéant, il précisera le secteur d'activité, spécifie si la somme récupérée est supérieure à 1.000.000 EUR,
- date de début – date de fin
- bénéficiaires : le nom de l'entreprise concernée et les coordonnées d'une personne de contact (nom, téléphone ou mail)
(à remplir UNIQUEMENT dans le DUME).

Le candidat joint au DUME une attestation de satisfaction avec la mention du nombre de nouveaux dossiers ouverts, sur une année coulante, entre au plus tôt le 1er janvier 2022 et la date actuelle.

Lors du traitement des données personnelles que le candidat transmettra à la STIB en vue de la prise de références auprès d'(anciens) clients, le candidat s'engage à respecter les dispositions du Règlement Général sur la Protection des Données, et à obtenir, le cas échéant, toutes les autorisations requises pour pouvoir transmettre ces données à la STIB. Le candidat s'engage en particulier à informer les personnes de contact de la transmission de leurs données et s'engage à leur communiquer l'information relative à la Déclaration Vie Privée de la STIB en les renvoyant vers le site internet de la STIB (www.stib-mivb.be).

3. Disposer d'au moins un bureau établi sur la région de Bruxelles-Capitale et ouvert au public pour encaisser les créances.

Niveau spécifique minimal exigé :

Le candidat joint au DUME un document sur lequel il mentionne l'adresse d'au moins un bureau, ouvert au public, établi sur Bruxelles- Capitale.

4. Avoir la possibilité de récupérer des créances au sein de pays européens.

Niveau spécifique exigé :

Le candidat joint au DUME un document sur lequel il explique la manière dont il procède pour récupérer des créances en Europe, hors Belgique.

3. Le 24 octobre 2025, la requérante pose la question suivante à la partie adverse via le *forum* de la plateforme e-Procurement du SPF BOSA Stratégie-Appui :

« Les documents de marché indiquent clairement que l'objet principal du marché vise au recouvrement amiable et judiciaire de créances impayées. Ce même marché semble réservé aux huissiers de justice. Cependant le recouvrement amiable et la coordination du recouvrement judiciaire est une activité en libre concurrence avec les bureaux de recouvrement ainsi qu'avec les cabinets d'avocats et les huissiers de justice. Les prestations résiduelles de constat intégrées dans le marché (hors sujet recouvrement) peuvent faire l'objet d'une sous-traitance par le soumissionnaire auprès d'une étude d'huissier dès lors que le soumissionnaire n'est une étude d'huissier. Afin de ne pas enfreindre les principes de libre concurrence et de la non-discrimination, pouvons-nous considérer qu'une société de recouvrement (ou un bureau d'avocat(s)) peut valablement déposer sa candidature pour le marché concerné ? Dans la négative, pourriez-vous nous préciser la base légale sur laquelle vous vous appuyez pour réserver ce marché aux seuls huissiers de justice ? ...».

3. Le 6 novembre 2025, la partie adverse publie au Bulletin des Adjudications et, ensuite, au supplément au Journal officiel de l'Union européenne un avis de marché rectificatif. La date de remise initiale des candidatures, fixée au 6 novembre 2025 est reportée au 17 novembre 2025. Cet avis rectificatif reproduit les points 2.1.4 et 5.1.6 précités dans les mêmes termes.

4. Le 14 novembre 2025, la partie adverse répond à la question posée le 24 octobre 2025 par la requérante via le *forum* de la manière suivante :

« Le marché est en effet réservé aux huissiers de justice. L'aptitude à exercer la profession d'huissier de justice constitue également un critère de sélection. Comme indiqué dans les documents du marché, la STIB souhaite en effet travailler directement avec un huissier et un seul interlocuteur, dans le but d'une meilleure efficacité, d'un pilotage simplifié et d'un service complet. Il convient de préciser que la STIB assure elle-même, en règle générale, les recouvrements amiables, et que seule une faible part de ceux-ci est confiée aux huissiers de justice. Lorsqu'un huissier est chargé d'un dossier de recouvrement amiable, cela peut se faire en vue d'un recouvrement judiciaire immédiat, relevant du monopole des huissiers de justice.

Dans ces circonstances, il est considéré comme proportionné et non discriminatoire de réserver le marché aux huissiers de justice ».

5. Le 16 novembre 2025, la requérante soumet un courrier valant candidature, en maintenant que la procédure de sélection enfreint les principes de libre concurrence et de non-discrimination.

6. Selon la partie adverse, trois candidats ont soumis leur candidature. Il s'agit de la requérante ainsi que de deux études d'huissiers de justice.

7. Le 20 janvier 2026, le conseil d'administration de la partie adverse décide, sur la base de l'analyse des candidatures, de ne pas sélectionner la requérante.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Un extrait de cette décision est notifié à la requérante par courrier et courriel du 23 janvier 2026.

Ce courrier se présente comme ceci :

Objet : Votre demande de participation pour le marché « Etude d'huissiers de justice », dont référence susmentionnée

Cher Monsieur,

Suite à votre demande de participation pour le marché « **Etude d'huissiers de justice** », réf. 5492/NH/PdW, et conformément à l'article 7 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, nous vous informons par la présente que votre demande de participation relative à la référence susmentionnée n'a pas été sélectionnée.

Ci-dessous, un extrait de la décision motivée.

« La STIB constate que la candidature de VENTURIS se limite à un courrier « valant candidature ».

VENTURIS n'a remis aucun document constitutif du dossier demandé dans le 'Document de marché' tel qu'annexé à l'avis de marché.

Dans sa candidature, VENTURIS n'a remis :

- Ni le DUME ;
- Ni une déclaration formelle dans laquelle le candidat atteste qu'il dispose de personnel bilingue FR/NL ;
- Ni une déclaration formelle dans laquelle le candidat atteste qu'il dispose de ressources suffisantes et d'un système informatique capable de traiter les 60.000 dossiers STIB ;
- Aucune référence attestant de son expérience passée dans des marchés similaires (c'est-à-dire l'application de la législation belge dans le cadre de marchés de récupération de créances d'au moins 1.000.000 € par an, avec au moins 25.000 dossiers ouverts par an) accomplie sur les 3 dernières années, accompagnée d'une attestation de satisfaction ;
- Aucun document dans lequel le candidat mentionne l'adresse d'au moins un bureau, ouvert au public, établi sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ;
- Aucune explication, jointe au DUME, sur la manière dont le candidat procède pour récupérer des créances en Europe, hors Belgique.

N'ayant pas remis de DUME, VENTURIS n'invoque pas non plus, dans son DUME, faire appel à la capacité de tiers pour satisfaire aux critères de sélection précités et n'apporte pas de preuve de l'engagement d'un tiers désigné auquel il serait fait appel pour satisfaire à ces critères de sélection.

Le dépôt de « candidature » ne contenant pas de DUME, ni aucun des documents demandés, VENTURIS ne démontre pas qu'elle dispose de la capacité technique et professionnelle suffisante pour exécuter le marché. La demande de participation de VENTURIS ne peut donc pas être acceptée.

La candidature de VENTURIS étant manifestement incomplète, la STIB n'a pas demandé la régularisation du dossier car elle se doit de respecter le principe d'égalité de traitement entre les candidats. En effet, tous les candidats sont tenus de respecter le délai de remise de leur dossier complet conformément au délai fixé dans l'avis.

Par ailleurs, et à titre surabondant, la STIB note que VENTURIS n'est pas une étude d'huissiers de justice. VENTURIS, entreprise de recouvrement, ne peut donc pas, à ce titre, être sélectionnée.

Comme il est indiqué ci-dessus, la STIB souhaite travailler en direct avec une étude d'huissiers de justice pour une gestion du dossier la plus simple et optimale possible. La plupart des dossiers qui sont confiés à l'étude d'huissiers de justice est en vue d'un recouvrement judiciaire. Le recouvrement à l'amiable est géré principalement par la STIB. En conséquence, et en vertu du large pouvoir d'appréciation dont elle dispose pour fixer des critères de sélection, la STIB a jugé pertinent de limiter ce marché aux seules études d'huissiers de justice. Les principes de libre concurrence et de non-discrimination sont respectés.

Si VENTURIS semble supposer qu'elle pourrait satisfaire aux exigences du marché en faisant appel à une étude d'huissiers de justice ou à un cabinet d'avocats dans le cadre de ce marché, force est de constater qu'une telle collaboration n'est en aucune manière rapportée dans sa candidature.

Pour cette raison également, la candidature de VENTURIS ne peut pas être retenue. »

IV. Régime juridique de la demande de suspension

L'examen de la demande de suspension impose de déterminer préalablement si elle relève du régime spécifique institué par l'article 15 de la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics, de certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de concessions.

Cette question n'est pas discutée dans les écrits de procédure déposés par la requérante et la partie adverse.

Pour permettre au Conseil d'État de trancher cette question dans des conditions garantissant la contradiction des débats, les parties ont été interrogées lors de l'audience à propos de l'application au contrat en cause de la réglementation des marchés publics, en particulier au regard de l'article 104, § 3, alinéa 3, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, et des incidences procédurales d'une exclusion éventuelle du champ d'application de cette loi, notamment de l'inapplicabilité de la loi du 17 juin 2013 précitée au présent recours.

L'article 104 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics dispose ce qui suit :

« § 1^{er}. Le présent article s'applique aux marchés mixtes couvrant la même activité qui ont à la fois pour objet des marchés relevant du présent titre et des marchés relevant d'autres régimes juridiques.

§ 2. Lorsque les différentes parties d'un marché donné sont objectivement inséparables, le régime juridique applicable est déterminé en fonction de l'objet principal dudit marché.

§ 3. Lorsque les différentes parties d'un marché donné sont objectivement séparables, l'entité adjudicatrice peut décider de passer des marchés distincts pour les différentes parties du marché ou, en revanche, de passer un marché unique. Lorsque l'entité adjudicatrice décide de passer des marchés distincts pour les différentes parties, la décision concernant le régime juridique applicable à chacun de ces marchés distincts est adoptée sur la base des caractéristiques de la partie spécifique en question.

Lorsque l'entité adjudicatrice décide de passer un marché unique, le présent titre s'applique, sauf disposition contraire de l'article 106, au marché mixte qui en résulte, indépendamment de la valeur des parties qui relèveraient normalement d'un régime juridique différent et indépendamment du régime juridique dont celles-ci auraient normalement relevé.

Dans le cas d'un marché mixte contenant des éléments de marchés de travaux, de fournitures ou de services relevant du présent titre ainsi que des éléments de concessions, le marché mixte est passé conformément au présent titre.

§ 4. Toutefois, lorsqu'une partie d'un marché donné relève des titres 2 ou 3 ou du titre 3/1 de la loi défense et sécurité, l'article 106 s'applique ».

IV.1. Thèses des parties

A. Thèse de la requérante

La partie requérante soutient que le contrat est un marché mixte et que c'est l'article 104, § 2, de la loi précitée du 17 juin 2016 qui trouve à s'appliquer. Elle estime que le marché se rapporte au recouvrement amiable et au recouvrement judiciaire, et que ces deux parties sont objectivement inséparables, la phase judiciaire

étant précédée de la phase amiable. Elle prend également appui sur l'article 519 du Code judiciaire. Elle affirme que l'objet principal du marché se rapporte à la phase amiable, et se réfère à l'avis de marché. Elle souligne que la phase amiable est certaine, alors que la phase judiciaire est potentielle. Elle en déduit que la réglementation des marchés publics est bien applicable au marché, ainsi que la loi précitée du 17 juin 2013.

En réplique, elle fait valoir que dans la thèse de la partie adverse, les deux parties sont inséparables pour des raisons d'organisation interne. Elle conteste le fait que l'application de la loi sur les marchés publics puisse être le fait d'un choix volontaire de la partie adverse. Elle expose que le fait d'avoir appliqué la réglementation des marchés publics démontre que l'objet principal est bien le recouvrement amiable.

Elle fait encore valoir que l'inapplicabilité de la loi du 17 juin 2013 n'est pas soutenue dans la note d'observations, que l'avis de marché vise cette loi au titre des procédures de recours, que toute contestation de la part de la partie adverse est tardive et que dans le cadre de la loi recours, l'extrême urgence est présumée.

B. Thèse de la partie adverse

La partie adverse fait valoir que l'objet principal du marché est le recouvrement judiciaire, qui est exclu du champ d'application de la loi du 17 juin 2016 s'agissant d'un service juridique. Elle indique qu'elle n'est pas tenue d'appliquer la réglementation des marchés publics mais qu'elle a volontairement choisi de le faire. Elle fait valoir qu'on ne peut « raisonnablement » pas séparer le recouvrement amiable du recouvrement judiciaire, l'huissier de justice devant toujours rechercher une solution à l'amiable. Elle fait valoir que les deux parties du marché sont inséparables pour les mêmes raisons que celles qui justifient le critère de sélection relatif à l'habilitation à exercer l'activité professionnelle d'huissier de justice et renvoie à sa note d'observations à cet égard (page 30, n° 42). Elle s'en réfère à justice s'agissant des conséquences procédurales éventuelles sur le présent recours.

En réplique, la partie adverse indique que les griefs de la partie requérante sont tardifs. Elle expose à nouveau que le marché est exclu du champ d'application de la loi du 17 juin 2016 mais qu'elle a volontairement décidé de l'ouvrir à la concurrence. Elle soutient qu'on ne saurait en déduire une modification de l'objet principal du marché, qui ne peut être que le recouvrement judiciaire. Elle expose que si la loi du 17 juin 2016 ne s'applique pas, la loi du 17 juin 2013 ne s'applique pas non plus et que dans le cadre du présent recours, l'extrême urgence n'est pas démontrée, de sorte que la demande en suspension doit être déclarée irrecevable.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 3, alinéa 1^{er}, 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 précise que les chapitre 1^{er} et 2 du titre II – dont fait partie l'article 15 – s'appliquent aux marchés qui relèvent de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics. Pour l'application de la loi du 17 juin 2013, la notion de marché renvoie également à celle d'accord-cadre, conformément à l'article 2, 1^o, de cette loi.

Dans sa note d'observations, la partie adverse expose que l'objet du marché vise des services de recouvrement tant amiable que judiciaire pour les cas où la STIB ne récupère pas déjà elle-même ses créances, ainsi que toute autre tâche réservée par la loi aux huissiers de justice, ce qu'elle confirme également à l'audience. Elle explique que les surtaxes sont imposées aux voyageurs « fraudeurs » qui se trouvent dans un véhicule ou une zone contrôlée sans être en possession d'un titre de transport valable et validé. Les amendes administratives portent, quant à elles, sur la sanction de comportements érigés au titre d'infractions administratives, de nature à entraver le bon fonctionnement du service de transport ou à porter préjudice aux usagers du réseau de service public de transport en commun urbain, ou à la STIB. Selon la partie adverse, les surtaxes représentent une large majorité des créances devant faire l'objet d'une procédure de recouvrement. Elle affirme que la décision d'imposer une amende est un acte administratif qui, en l'absence de recours auprès du tribunal de police, constitue un titre exécutoire et qu'elle peut donc passer à l'exécution forcée sur la base de ce titre, sans que l'intervention préalable d'un juge soit nécessaire. Elle précise également qu'afin d'arriver au recouvrement forcé des surtaxes et créances commerciales, elle doit passer par un juge ou tribunal, afin d'y obtenir un jugement valant titre exécutoire.

La décision du conseil d'administration de la partie adverse du 23 septembre 2025, comme l'avis de marché qu'il a approuvé à cette occasion, indiquent que la partie adverse entend collaborer avec une étude d'huissiers « essentiellement pour des prestations liées au recouvrement de créances commerciales, des surtaxes légales imposées à des voyageurs fraudeurs sur les véhicules et dans les espaces exploités par la STIB ainsi que des amendes administratives. Le marché concerne le traitement des dossiers en phase amiable et/ou judiciaire. Le marché pourra aussi concerner toute autre tâche réservée par la loi aux huissiers, tel que l'établissement de constats ». La décision du conseil d'administration du 20 janvier 2026 énonce que le marché concerne le traitement des dossiers en phase judiciaire et, « dans une moindre mesure, en phase amiable ». Cette décision précise également que « la récupération

de créances est donc confiée dans le cadre du présent marché, dont une faible part porte sur des recouvrements amiables et la majeure partie porte sur des recouvrements judiciaires. Lorsqu'un huissier est chargé d'un dossier de recouvrement amiable, cela se fait en principe en vue d'un recouvrement judiciaire immédiat, relevant du monopole des huissiers de justice ».

Prima facie, il apparaît donc, au regard des pièces du dossier administratif, tel qu'il est déposé, que la partie adverse entend confier essentiellement des services de recouvrement tant amiable que judiciaire de ses créances. S'y ajoute toute autre tâche réservée par la loi aux huissiers de justice.

Les parties ne contestent pas que le recouvrement amiable de dettes, visé à l'article 519, § 2, du Code judiciaire, constitue une activité pour laquelle les huissiers sont en concurrence avec des tiers et tombe sous le champ d'application de la réglementation des marchés publics. Dans les limites d'un examen mené dans le cadre d'une procédure d'extrême urgence, il semble que le contrat qu'envisage de conclure la partie adverse comprend des volets relevant du titre III de la loi précitée du 17 juin 2016 – les prestations de recouvrement de dettes à l'amiable – et d'autres relevant d'autres régimes juridiques.

Ces différents volets ne paraissent, *prima facie*, pas objectivement inséparables au sens de l'article 104 de la loi du 17 juin 2016 et de la jurisprudence de la Cour de justice (arrêt du 22 décembre 2010, C-215/09, pt. 36-39, ECLI:EU:C:2010:807).

À cet égard, le considérant n° 13 de la directive 2014/25 du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE, dont l'article 104 précité est la transposition, indique ceci :

« Dans le cas de marchés mixtes, les règles applicables devraient être établies eu égard à l'objet principal du marché lorsque les différentes parties qui le composent ne sont objectivement pas séparables. Il convient dès lors de préciser la manière dont les entités adjudicatrices devraient déterminer si les différentes parties sont séparables ou non. Cette précision devrait se fonder sur la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne. L'appréciation du caractère séparable ou non des différentes parties devrait être faite au cas par cas, les intentions exprimées ou présumées de l'entité adjudicatrice de considérer les différents aspects d'un marché mixte comme indivisibles ne devant pas suffire, mais devant être corroborées par des éléments de preuve objectifs de nature à les justifier et à établir la nécessité de conclure un marché unique. Ce besoin justifié de conclure un marché unique pourrait, par exemple, exister dans le cas de la construction d'un seul et même bâtiment dont l'une des parties serait destinée à être utilisée directement par l'entité adjudicatrice concernée et l'autre à être exploitée sur la base d'une concession par exemple pour offrir des emplacements de stationnement

au public. Il convient de préciser que la nécessité de conclure un marché unique peut être due à des raisons tant techniques qu'économiques ».

Il convient également de tenir compte de ce qu'un adjudicateur ne peut, en vertu de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 17 juin 2016, concevoir un marché public dans l'intention de le soustraire au champ d'application de la loi ou de limiter artificiellement la concurrence. L'article 125, § 2, *in fine* de la loi du 17 juin 2016, prévoit également que l'entité adjudicatrice ne recourt pas à l'accord-cadre de façon abusive ou de manière à empêcher, à restreindre ou à fausser la concurrence.

En l'espèce, la décision du conseil d'administration du 23 septembre 2025 indique qu'« en travaillant directement avec un huissier et un seul interlocuteur, la STIB vise une meilleure efficacité, un pilotage simplifié et un service complet, depuis la transmission d'un dossier et son ouverture en phase amiable jusqu'à la potentielle exécution judiciaire, selon un trajet prédéfini propre à chaque type de recouvrement (créances commerciales, surtaxes et amendes administratives) ». Au terme d'un examen opéré dans le cadre d'une procédure d'extrême urgence, il y a lieu de constater, en premier lieu, que cette affirmation ne se trouve pas corroborée par des éléments objectifs, présents dans le dossier administratif, de nature à la justifier. Ces éléments invoqués par la partie adverse ne permettent en tous cas pas d'établir, en l'espèce, la nécessité de conclure un contrat unique. Il importe peu, à cet égard, que la décision de sélection du 20 janvier 2026 indique que l'ouverture en phase amiable est suivie « dans la plupart des cas » de son exécution judiciaire.

En plaidoiries, la partie adverse renvoie au passage de sa note d'observations dans laquelle elle soutient que c'est « la combinaison de ces préoccupations, à savoir le caractère majoritaire des prestations relevant du monopole des huissiers de justice ainsi que le trajet continu de la prise en charge d'un dossier, ainsi que la volonté de simplifier le pilotage et d'optimiser l'efficacité de la gestion des dossiers en limitant le marché à un interlocuteur unique, qui justifie, de manière proportionnée, la réservation du marché aux seuls huissiers de justice ». Ce passage paraît toutefois confirmer, comme l'indique la partie requérante, qu'il s'agit davantage d'un choix motivé par des raisons d'organisation interne.

Prima facie, de tels arguments ne permettent pas de conclure que le volet constitué par les services de recouvrement amiable est indissociable du reste du contrat. La partie adverse affirme d'ailleurs qu'elle récupère elle-même une partie des créances par un recouvrement amiable. Il importe peu que la décision du conseil d'administration du 20 janvier 2026 indique que lorsqu'un huissier est chargé d'un dossier de recouvrement amiable, cela se fait en principe en vue d'un recouvrement judiciaire immédiat. Outre que cette précision ne figure pas dans la décision du 23

septembre 2025 et dans l'avis de marché, elle confirme au contraire l'existence d'un recouvrement amiable préalable, comme le confirme d'ailleurs la partie adverse.

L'affirmation de la partie adverse, soutenue pour la première fois à l'audience, suivant laquelle elle aurait appliqué volontairement la réglementation des marchés publics, ne trouve pas de confirmation dans les pièces du dossier administratif déposé. Elle paraît d'ailleurs contredite par la référence, dans l'avis de marché, à la directive précitée 2014/25 du 26 février 2014 comme base juridique. Le code CPV employé ne l'établit pas non plus. Au demeurant, dans sa note d'observations, la partie adverse indique elle-même que la réglementation des marchés publics est d'application dans le cadre d'un marché qui ne porte pas exclusivement sur des services réservés à la profession d'huissier et que le recouvrement amiable de dettes relève des compétences résiduelles des huissiers de justice, pour lesquelles ils n'ont pas de monopole ni d'obligation d'exercer leur ministère.

Ce qui précède n'apparaît pas contredit par l'article 519, § 4, du Code judiciaire, qu'invoque la partie adverse dans sa note d'observations, disposition qui prévoit notamment que les huissiers de justice tentent toujours d'aboutir à une solution amiable et facilitée lors de leur interaction avec le justiciable. Tout d'abord, la partie adverse indique que c'est à sa demande qu'une démarche de recouvrement amiable précède celle du recouvrement judiciaire. En outre, et pour autant que permette d'en juger un examen opéré dans le cadre d'une procédure d'extrême urgence, cette disposition ne semble pas pouvoir avoir pour effet de réserver, dans une situation comme celle rencontrée en l'espèce, le recouvrement amiable de créances aux seuls huissiers de justice, comme la thèse de la partie adverse le laisse à penser. Une telle interprétation impliquerait de vider de sa substance l'article 519, §2, 5°, du code judiciaire, disposition suivant laquelle les huissiers de justice n'ont pas de monopole pour assurer le recouvrement de dettes à l'amiable.

Compte tenu de ce qui précède, et dans les limites d'un examen mené dans le cadre d'une procédure d'extrême urgence, le volet du contrat se rapportant aux prestations de recouvrement amiable de créances paraît, *prima facie*, objectivement séparable. La circonstance, plaidée à l'audience, que l'envoi d'une mise en demeure vaut acte de recouvrement judiciaire lorsque la partie adverse dispose déjà d'un titre exécutoire n'invite pas à retenir une conclusion différente, la partie adverse ne démontrant pas que les prestations envisagées se limitent à cette situation.

Dans ces circonstances, la passation de ce volet ne peut se faire en dehors du cadre de la réglementation des marchés publics. Conformément à l'article 104, § 3, alinéa 3, de la loi du 17 juin 2016, le régime juridique applicable au « marché mixte »

qui résulte de la décision de la partie adverse de passer un « marché mixte » est, en règle, pour l'ensemble du contrat, celui qui est prévu au titre III de la loi du 17 juin 2016, qui concerne les marchés publics dans les secteurs spéciaux.

En toute hypothèse, à supposer même que les différents volets des prestations requises puissent être tenus pour inséparables encore faudrait-il constater que la thèse de la partie adverse, selon laquelle les prestations de recouvrement judiciaire constituent l'objet principal du contrat, ne trouve pas de confirmation claire et objective dans le dossier administratif tel qu'il est déposé (et qui ne contient, pour seuls documents de marché, que l'avis de marché et son annexe). Si elle indique dans sa note d'observations qu'il est seulement requis de l'huissier qu'il envoie un dernier rappel ou une mise en demeure, cela ne ressort pas du dossier. L'affirmation reprise dans la décision du 20 janvier 2026 selon laquelle, dans l'exercice de la récupération de créances confiée dans le cadre du présent marché, une faible part porte sur des recouvrements amiables et la majeure partie sur des recouvrements judiciaires n'est également pas établie par des éléments concrets, pertinents et vérifiables. À cet égard, la pièce II.4 déposée à titre confidentiel par la partie adverse se rapporte, selon elle, au marché actuel, sans qu'il puisse être vérifié que ses conditions sont identiques à celui à conclure. En outre, cette pièce ne comprend pas, par exemple, de données chiffrées étayant l'affirmation de la partie adverse. Dans ces circonstances, sa thèse n'apparaît, *prima facie*, pas pouvoir être suivie.

L'article 15 de la loi du 17 juin 2013 trouve dès lors à s'appliquer. La partie adverse ne l'a d'ailleurs pas contesté dans sa note d'observations.

Comme le prévoit cette dernière disposition, la preuve de l'urgence ne doit pas être apportée dans le cadre de la présente demande.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante prend un premier moyen de la violation « des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 4, 5 et 149 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, de l'article 70 de l'arrêté royal du 18 juin 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs spéciaux *juncto* de l'article 65 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 4, alinéa 1^{er}, 5^o, et de l'article 5, 8^o, 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, du principe d'égalité de traitement, du principe de concurrence, du principe de motivation formelle et matérielle, du principe général *patere legem quam ipse fecisti*, du principe de confiance légitime, du principe de proportionnalité, du devoir de minutie, comme principes de bonne administration ».

Elle divise son moyen en trois branches : dans la première branche, elle critique le fait que le marché soit réservé aux huissiers de justice ; dans la deuxième branche, elle soutient que le critère de sélection concernant l'aptitude à exercer la profession d'huissier de justice n'est pas lié et proportionné à l'objet du marché ; dans une troisième branche, elle expose que l'illégalité du deuxième motif de non-sélection suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué.

Elle énonce son moyen comme ceci :

- « En ce que la partie adverse a décidé de ne pas sélectionner la candidature de la partie requérante aux motifs que sa candidature ne répond pas aux critères énumérés dans le guide de sélection intitulé "Document de marché" et que la partie requérante n'est pas une étude d'huissier de justice de sorte qu'elle n'a pas accès au marché public litigieux ;

Alors que, première branche, le respect du principe d'égalité implique que tous les soumissionnaires soient traités de manière égale et non discriminatoire par le pouvoir adjudicateur, sauf s'il est en mesure de justifier un traitement différent sur la base de situations objectivement différentes ; que dans ce cadre, le pouvoir adjudicateur a l'obligation d'imposer les mêmes exigences et d'accorder les mêmes concessions aux différents soumissionnaires se trouvant dans la même situation, de n'écarter certains soumissionnaires qu'à condition de motiver adéquatement cette décision et de ne prendre en compte pour effectuer ses choix que des éléments admissibles, pertinents et vérifiables, lesquels devront figurer dans une décision motivée ;

Que le principe de concurrence doit, quant à lui, garantir que le plus grand nombre d'opérateurs économiques aient accès au plus grand nombre de commandes publiques ; que lorsqu'il détermine les conditions d'accès à un marché public, un pouvoir adjudicateur ne peut donc limiter l'accès au marché à un nombre inutilement restreint de soumissionnaires ;

Qu'en l'espèce, deux catégories de personnes, qui se trouvent dans des situations identiques, sont traitées de manière différente alors qu'aucune justification objective et raisonnable ne permet de refuser aux sociétés de recouvrement de créances l'accès au marché litigieux ;

Que l'objet réel du marché porte sur des services de recouvrement et non, comme tente de le faire croire la partie adverse, sur des services réservés aux huissiers de justice ; que les documents du marché ne permettent pas de comprendre pourquoi, compte tenu de l'objet du marché, une société de recouvrement de créances ne serait pas en mesure d'assurer l'exécution du marché litigieux ;

Que le motif de la partie adverse selon lequel elle souhaite "collaborer avec une étude d'huissiers de justice essentiellement pour des prestations liées au

recouvrement de créances commerciales, des surtaxes légales imposées à des voyageurs fraudeurs sur les véhicules et dans les espaces exploités par la partie adverse, ainsi que des amendes administratives" ne peut justifier la réservation du marché public litigieux aux études d'huissiers de justice dès lors que les huissiers de justice n'ont aucun monopole pour effectuer les prestations liées au recouvrement de créances commerciales, des surtaxes légales imposées à des voyageurs fraudeurs sur les véhicules et dans les espaces exploités par la partie adverse, ainsi que des amendes administratives ;

Que le fait que l'objet du marché concerne "le traitement des dossiers en phase amiable et / ou judiciaire" ne justifie pas l'exclusion des sociétés de recouvrement du marché litigieux dans la mesure où celles-ci sont tout à fait capables d'assurer le recouvrement des créances impayées en proposant des conditions et un service aussi (voire plus) intéressants que les avocats et les huissiers de justice ;

Que le motif selon lequel "[l]e marché pourra aussi concerner toute autre tâche réservée par la loi aux huissiers, tel que l'établissement de constats" ne justifie pas l'exclusion des sociétés de recouvrement du marché litigieux dans la mesure où, lorsqu'un tel marché est attribué à une société de recouvrement, elle confie, en sous-traitance, les prestations dont les huissiers de justice ont le monopole, tout en assurant la gestion des dossiers jusqu'à leur clôture ;

Que le motif de la partie adverse selon lequel elle souhaite travailler "directement avec un huissier et un seul interlocuteur" afin de viser "une meilleure efficacité, un pilotage simplifié, et un service complet, depuis la transmission d'un dossier et son ouverture en phase amiable jusqu'à la potentielle exécution judiciaire, selon un trajet prédéfini propre à chaque type de recouvrement (créances commerciales, surtaxes et amendes administratives)" ne justifie pas l'exclusion des sociétés de recouvrement du marché litigieux dès lors que la partie adverse semble bien consciente de ce qu'un recours à la sous-traitance sera indispensable, quel que soit le type de prestataire qui remporte le marché ;

Qu'en ne sélectionnant pas la candidature de la partie requérante, la partie adverse a méconnu les dispositions et principes invoquées au moyen.

Alors que, deuxième branche, l'article 149 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics énonce que "[l]'entité adjudicatrice peut établir des règles et critères objectifs d'exclusion et de sélection des soumissionnaires ou candidats".

Que l'article 65 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, auquel renvoie l'article 70 de l'arrêté royal du 18 juin 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs spéciaux, prévoit qu'"[e]n ce qui concerne l'aptitude à exercer l'activité professionnelle, le pouvoir adjudicateur peut imposer aux opérateurs économiques d'être inscrits sur un registre professionnel ou sur un registre du commerce de leur Etat membre d'établissement" ;

Que l'objet réel du marché porte sur des services de recouvrement de créances commerciales, des surtaxes légales imposées à des voyageurs fraudeurs sur les véhicules et dans les espaces exploités par la partie adverse, ainsi que des amendes administratives ;

Que le critère de sélection concernant l'aptitude à exercer la profession d'huissier de justice n'est donc pas lié à l'objet du marché ; qu'il n'apparaît donc pas non plus que ce critère soit proportionné à l'objet du marché ;

Qu'en ne sélectionnant pas la candidature de la partie requérante, la partie adverse a méconnu les dispositions et principes visés au moyen.

Alors que, troisième branche, selon la jurisprudence de Votre Conseil, lorsqu'une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires à la justifier et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué ; que Votre Conseil ne peut, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, celle-ci aurait pris la même décision ; que ce n'est que lorsque le motif critiqué apparaît, compte tenu de son économie générale, comme étant largement surabondant et comme n'étant certainement pas déterminant de la décision prise que le moyen pris de l'illégalité de ce motif doit être rejeté ;

Que, selon l'article 4, alinéa 1^{er}, 5°, de la loi du 17 juin 2013, l'adjudicateur est tenu de rédiger une décision motivée lorsqu'elle décide de la sélection des candidats quand la procédure comprend une première phase impliquant l'introduction de demandes de participation ; que l'article 5, 8°, de la loi du 17 juin 2013 dispose que "[l]a décision motivée visée à l'article 4 comporte, selon la procédure de passation et le type de décision [...] les noms des candidats ou soumissionnaires non sélectionnés et sélectionnés et les motifs de droit et de fait justifiant leur sélection ou non-sélection" ;

Que le principe général de droit *patere legem quam ipse fecisti* implique qu'une autorité administrative ne peut déroger par une décision individuelle aux règles qu'elle-même a édictées si celles-ci ne prévoient pas elles-mêmes une possibilité d'y déroger ;

Que le principe général de confiance légitime suppose, quant à lui, que le citoyen doit pouvoir se fier à une ligne de conduite claire et constante de l'autorité ou à des promesses que les pouvoirs publics ont faites dans un cas concret ;

Qu'en l'espèce, l'acte attaqué permet de constater que la partie adverse a décidé de ne pas sélectionner la partie requérante en se basant sur les deux motifs distincts suivants : (1) la candidature de la partie requérante ne répond pas aux critères énumérés dans le "Document de marché" et (2) la partie requérante n'est pas une étude d'huissier de justice de sorte qu'elle n'a pas accès au marché public litigieux ;

Que le deuxième motif de non-sélection de la partie requérante – qui concerne le fait qu'elle n'est pas une étude d'huissier de justice de sorte qu'elle n'a pas accès au marché public litigieux – consiste nécessairement, au regard de l'économie générale du marché public litigieux, en un motif déterminant de la non-sélection de la candidature de la partie requérante de sorte que l'illégalité du deuxième motif de non-sélection suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué ;

Que le premier motif de non-sélection de la partie requérante – qui concerne le fait que sa candidature ne répond pas aux critères énumérés dans le "Document de marché" – apparaît comme étant largement surabondant ; qu'en l'absence de ce motif, la partie adverse aurait en effet manifestement pris la même décision ;

Que la partie adverse ne pouvait exclure la partie requérante du marché public litigieux de sorte que le deuxième motif de non-sélection entraîne l'illégalité de l'acte attaqué ; que l'illégalité du deuxième motif de non-sélection suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué.

De sorte que la partie adverse a agi en méconnaissance des dispositions et principes énoncés au moyen ;

Le moyen est sérieux ».

Elle en donne le résumé suivant :

- « La partie requérante demande à Votre Conseil de suspendre l'exécution de l'acte attaqué pour les raisons suivantes.

Premièrement, la description de l'objet du marché permet de comprendre que l'objet réel du marché porte sur des services de recouvrement et non, comme tente de le faire croire la partie adverse, sur des services réservés aux huissiers de justice de sorte que les documents du marché ne permettent pas de comprendre pourquoi, compte tenu de l'objet du marché, une société de recouvrement de créances ne serait pas en mesure d'assurer l'exécution du marché en question (première branche du moyen). Cette exclusion des sociétés de recouvrement constitue dès lors une entrave majeure à la concurrence sans qu'il ne soit aucunement démontré que le fait de confier le marché litigieux à une société de recouvrement de créance empêcherait son exécution.

Deuxièmement, le critère de sélection relatif à l'aptitude à exercer la profession d'huissier de justice n'est donc pas lié à l'objet du marché et il n'apparaît pas non plus que ce critère soit proportionné à l'objet du marché, lequel a pour objet le recouvrement de créances commerciales, des surtaxes légales imposées à des voyageurs fraudeurs sur les véhicules et dans les espaces exploités par la partie adverse, ainsi que des amendes administratives.

Troisièmement, le deuxième motif de non-sélection de la candidature de la partie requérante est lié au fait qu'elle n'est pas une étude d'huissier de justice de sorte qu'elle n'a pas accès au marché public litigieux. Ce motif constitue nécessairement, au regard de l'économie générale du marché public litigieux, en un motif déterminant du non-sélection de la candidature de la partie requérante de sorte que l'illégalité du deuxième motif de non-sélection suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. La partie adverse ne pouvait exclure la partie requérante du marché public litigieux de sorte que le deuxième motif de non-sélection entraîne l'illégalité de l'acte attaqué. L'illégalité du deuxième motif de non-sélection suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué (troisième branche du moyen).

La partie adverse a ainsi méconnu les dispositions et principes invoquées dans le moyen ».

S'agissant de l'intérêt au moyen, elle expose ce qui suit :

- « Un arrêt n° 152.173, rendu le 2 décembre 2005 par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif de Votre Conseil en cause de *SA Labonorm*, retient notamment ce qui suit :

" Considérant qu'un soumissionnaire potentiel ou effectif à un marché public peut former un recours en annulation et, le cas échéant, une demande en suspension contre la décision d'arrêter un cahier spécial des charges ou des prescriptions de celui-ci si cette décision, bien que préparatoire à la décision définitive d'attribution de ce marché, n'apparaît plus à l'égard de ce soumissionnaire comme une décision purement préparatoire, mais comme une "décision préalable", parce qu'elle emporte des effets juridiques définitifs pour celui-ci; que tel est le cas, notamment, si la décision prive ce soumissionnaire de toute possibilité de participation au marché et, partant, de toute possibilité d'attribution et, en ce qui le concerne, lui fait dès lors directement grief; que c'était le cas en l'espèce dès lors que la partie requérante, vu la prescription du cahier spécial des charges qui requerrait la possession d'un certificat ISO-9002 dont elle ne disposait pas, pouvait s'attendre à ce que son offre fût refusée et que le marché ne lui fût pas attribué;

Considérant que la faculté d'introduire immédiatement un recours en annulation et une demande en suspension contre la décision d'adopter le cahier spécial des charges n'empêche pas que les irrégularités qu'un soumissionnaire reproche à une prescription de ce cahier puissent encore être invoquées de manière recevable contre des décisions ultérieures prises dans le cadre de la procédure de passation; qu'à l'appui de son recours contre les décisions attaquées, la partie requérante peut, dès lors, invoquer l'illégalité du cahier spécial des charges, même si devant le Conseil d'État, elle n'a pas attaqué en tant que telle la décision d'adopter le cahier spécial des charges;

Considérant que l'exception d'irrecevabilité est dès lors rejetée."

Il se déduit de cet arrêt – sauf à en priver son enseignement jurisprudentiel de sens et de portée – qu'une partie requérante peut soulever un moyen dénonçant l'illégalité des documents du marché à l'appui d'un recours dirigé contre la décision d'attribution ou la décision de non-sélection.

En déposant une candidature dans le cadre du marché litigieux, la partie requérante ne peut être présumée ni avoir accepté la légalité des documents du marché qu'elle critique au travers de son moyen, ni *a fortiori* avoir renoncé à critiquer ces conditions dans le cadre d'un recours à diriger, le cas échéant, contre la décision de non-sélection.

Le seul fait de ne pas avoir introduit un recours contre la décision d'approuver les documents du marché n'exclut dès lors pas la possibilité que la partie requérante puisse invoquer, dans le cadre du recours qu'elle dirige contre la décision de non-sélection, les irrégularités qui, à son estime, entachent la décision de date inconnue d'approuver les documents du marché.

Depuis l'arrêt du 2 décembre 2005, la jurisprudence constante de votre Conseil est établie en ce sens que "[l]a faculté, reconnue dans certains cas, d'introduire immédiatement un recours en annulation et une demande en suspension contre la décision d'adopter le cahier spécial des charges n'empêche pas que l'irrégularité qu'un soumissionnaire reproche à ce cahier puisse encore être invoquée de manière recevable contre des décisions ultérieures prises dans le cadre de la procédure de passation. A l'appui du recours contre la décision d'attribution du marché litigieux, la partie requérante peut, dès lors, invoquer l'illégalité du cahier spécial des charges, même si, devant le Conseil d'Etat, elle n'a pas attaqué en tant que telle la décision d'adopter ce cahier spécial des charges. Il ne peut lui être reproché de ne pas avoir formulé plus tôt cette objection" (C.E. n° 226.429 du 13 février 2014).

En outre, dans un arrêt n° 248.179 du 27 août 2020, la jurisprudence *SA Labonorma*, une nouvelle fois, été appliquée et l'exception soulevée a été rejetée. Votre Conseil se réfère au droit des soumissionnaires d'accéder au juge, tel que garanti par la Constitution, la loi sur le Conseil d'État et la loi du 17 juin 2013 : "[e]n outre, il n'apparaît pas qu'il appartienne à une autorité adjudicatrice de limiter, dans un guide de sélection, le droit d'accès au juge garanti aux candidats par la Constitution, les lois coordonnées sur le Conseil d'État et la loi de 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, en dérogeant à ces normes juridiques et à la jurisprudence du Conseil d'État, en prévoyant une telle obligation d'introduire immédiatement un recours contre le guide de sélection". En effet, Votre Conseil est seul compétent pour statuer sur la recevabilité des recours et décide qu'il "n'est pas lié par une disposition du guide de sélection prévoyant que le fait de soumettre une demande de participation ou de ne pas introduire de recours oblige un soumissionnaire à accepter dans tous les cas toute illégalité, manifeste ou non, contenue dans le guide de sélection".

Les critiques formulées en l'espèce à l'encontre du guide de sélection peuvent donc encore être soulevées de manière recevable devant Votre Conseil.

La décision d'adopter les documents du marché, en compris le guide de sélection, s'inscrit dans le cadre d'une opération complexe qui a notamment donné lieu à l'adoption de la décision de ne pas sélectionner la partie requérante. Dans ce contexte, la partie requérante peut, suivant l'enseignement jurisprudentiel de l'arrêt *SA Labonorm*, invoquer, à l'appui du recours qu'elle dirige contre cette dernière décision, les illégalités qui entacheraient le guide de sélection (C.E. 256.952 du n° 28 juin 2023).

Le principe de base est que le pouvoir adjudicateur a l'obligation d'établir des documents de marché conformes au droit et que cette obligation de diligence et de légalité qui incombe à l'autorité publique ne peut, dans la pratique, être transformée en une obligation de diligence de la part du justiciable (C.E. n° 262.019 du 17 janvier 2025 ; C.E. n° 262.031 du 20 janvier 2025) :

" L'exception soulevée a en outre pour conséquence qu'un soumissionnaire serait tenu, dès la procédure d'attribution, d'identifier et de soulever l'illégalité dont un marché pourrait être entaché afin de préserver son accès au juge pour que celui-ci puisse soumettre l'illégalité invoquée à son droit de contrôle. Une telle obligation de notification préalable ne saurait toutefois justifier que le fait qu'une autorité publique commette une illégalité ait des conséquences moins graves que le fait que le justiciable ne l'ait pas immédiatement constaté. À cet égard, il convient de rappeler que le principe de base doit être qu'une autorité adjudicatrice a l'obligation fondamentale d'établir des documents de marché légaux. Cette obligation de diligence et d'agir légalement qui incombe à l'autorité publique ne peut être transposée dans la pratique en une obligation de diligence de la part du justiciable (cf. C.C. 11 avril 2023, n° 59/2023, point B 17.2, ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.059). Dans ce contexte, on ne peut donc exiger d'un soumissionnaire qu'il émette explicitement, dès la procédure d'adjudication, une réserve quant à la légalité d'une disposition du cahier des charges ou qu'il la soulève déjà. Au contraire, il peut partir du principe que les dispositions du cahier des charges sont conformes au droit, sans devoir examiner, ni soulever dans le cadre de la procédure de passation, leur illégalité, sous peine de perdre son accès à la justice."

En l'espèce, l'illégalité dénoncée par la partie requérante affecterait défavorablement celle-ci de sorte qu'il y a lieu de considérer qu'elle a intérêt au moyen.

En effet, Votre Conseil a encore jugé que (C.E. n° 216.388 du 22 novembre 2011) :

" Le fait que la requérante n'ait plus la possibilité de demander la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, du premier acte attaqué, n'exclut pas cependant qu'elle puisse encore invoquer son illégalité à l'occasion du recours formé contre la décision de déclarer son offre irrégulière et contre celle d'attribution du marché public que la partie adverse a adoptées dans le cadre d'une procédure complexe.

Dans son moyen unique, la requérante conteste la légalité du cahier spécial des charges.

Si cette critique s'avérait sérieuse, le rétablissement de la légalité requerrait que la partie adverse modifiât le cahier spécial des charges et qu'elle permît aux soumissionnaires, à la suite de cette modification, de présenter une nouvelle offre.

La requérante disposerait alors de la possibilité de soumettre une offre régulière et d'obtenir, le cas échéant, l'attribution du marché public. Elle aurait donc bien un intérêt au présent recours.

Pour déterminer l'existence de cet intérêt, il convient cependant de statuer préalablement sur le sérieux du moyen."

Si le moyen de la partie requérante est jugé sérieux, le rétablissement de la légalité requerrait que la partie adverse modifie les documents du marché et qu'elle permette aux soumissionnaires, à la suite de cette modification, de présenter une nouvelle candidature.

En tout état de cause, la partie requérante soulève, dans le cadre du premier moyen, un grief qui n'est pas tiré de l'illégalité du guide de sélection mais qui porte sur la décision de non-sélection en tant que telle puisqu'elle soutient, dans la deuxième – [Lire : troisième] – branche du moyen, que cet acte est entaché d'un défaut de motivation formelle et matérielle ainsi que d'une violation du principe général *patere legem* et du principe de confiance légitime. En outre, dans le cadre du deuxième moyen, elle soutient que l'acte attaqué a été pris par un auteur incompétent.

Dans le cas présent, il n'y a aucune raison de priver la partie requérante de la possibilité d'invoquer de manière recevable les irrégularités qu'elle reproche au guide de sélection à l'encontre des décisions ultérieures de ne pas sélectionner sa candidature (C.E. n° 260.322 du 28 juin 2024).

Le moyen est recevable ».

B. Note d'observations

La partie adverse résume ses développements comme ceci :

- « La partie adverse relève, tout d'abord, que le premier moyen doit être déclaré irrecevable, la requérante n'ayant pas d'intérêt à critiquer le critère de sélection portant sur l'habilité à exercer l'activité professionnelle, étant entendu que sa "candidature" n'aurait, en tout état de cause, pas été sélectionnée pour d'autres raisons. En effet, le courrier de "candidature" soumis par la requérante ne permet nullement à la partie adverse de vérifier l'existence des critères de sélection relatifs à la capacité technique et professionnelle, déterminés par le document de marché. Le défaut de la requérante à chacun des quatre critères de sélection suffisant pour décider de sa non-sélection, force est de constater qu'elle n'aurait en toute hypothèse pas été sélectionnée. Elle n'a donc pas d'intérêt à la critique du critère de sélection relatif à l'aptitude à exercer l'activité professionnelle.

A titre subsidiaire, la partie adverse relève que le premier moyen ne peut en aucun cas être déclaré sérieux.

Concernant les première et deuxième branches du moyen, elle rappelle qu'elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation s'agissant de l'établissement des critères de sélection et démontre qu'en l'espèce, le critère de sélection limitant la participation au marché aux seules études d'huissiers de justice est justifié et proportionné à l'objet de ce marché. En effet, le marché en cause implique, dans sa grande majorité, des services de recouvrement judiciaires, relevant du monopole des huissiers de justice. La partie adverse prend, en effet, elle-même en charge la très large majorité des démarches amiables. Un courrier amiable, envoyé par l'huissier de justice, est une étape limitée et accessoire qui, en outre, s'inscrit pleinement dans le prolongement de la gestion du dossier et constituant un point de basculement entre les phases de recouvrement amiable et judiciaire.

Il serait, au contraire, déraisonnable de lui imposer d'ouvrir ce marché aux entreprises qui ne sont pas des huissiers de justice. La requérante fonde son argument sur une lecture manifestement erronée, qui exagère les services amiables

relevant du marché litigieux qui ne constituent, en réalité, qu'un accessoire aux services de recouvrement judiciaire pour lesquels les huissiers de justice disposent d'un monopole.

A cet égard, la partie adverse relève en outre qu'il ressort explicitement des documents du marché qu'elle a entendu limiter le marché à un seul interlocuteur, huissier de justice, en vue d'une meilleure efficacité et d'un pilotage simplifié des dossiers. Elle constate que la requérante ne critique pas cette justification, mais dénonce que la partie adverse devrait en tout cas faire appel à des avocats pour sa représentation en justice, ce qui dépasse manifestement le cadre du marché en cause. La requérante formule en outre des critiques de pure opportunité en mentionnant les « autres marchés » qui, quant à eux, seraient ouverts aux cabinets de recouvrement.

La partie adverse souligne encore que l'envoi d'un dernier courrier de recouvrement amiable (rappel ou mise en demeure), ne permet souvent pas d'obtenir le paiement des créances de sorte que le recouvrement judiciaire s'impose, relevant pleinement du monopole des huissiers de justice. Etant entendu qu'elle vise d'attribuer le marché à un interlocuteur unique, qui pourrait donc poursuivre les procédures judiciaires en cas d'échec de courrier amiable, il se justifie que le marché soit réservé aux huissiers de justice qui jouissent d'un monopole concernant ces procédures judiciaires.

Ainsi, la combinaison des circonstances que, d'une part, le marché implique en majorité des services de recouvrement judiciaire, pour lesquels les huissiers de justice jouissent d'un monopole, et d'autre part, la préoccupation de garantir une prise en charge simple et optimisée des dossiers, justifie que ce marché soit réservé aux huissiers de justice. Il n'est donc pas porté atteinte au principe de proportionnalité.

La partie adverse constate que les critiques de la requérante relèvent, en réalité, de l'opportunité et non de la légalité de l'acte attaqué : à de nombreux égards, elle tente de substituer son appréciation à celle de la partie adverse. De telles critiques échappent toutefois à la sanction d'annulation ou de suspension par Votre Conseil.

En ce qui concerne la troisième branche du premier moyen, la partie adverse met en exergue que l'acte attaqué lui-même définit les motifs déterminants de la décision. Cet élément est compris par la requérante, dont la critique se limite à contester le caractère accessoire du second motif de sa non-sélection, qui se rapporte au critère de sélection relative à l'aptitude à exercer l'activité professionnelle. Tout d'abord, la requérante n'a pas d'intérêt à cette critique mais en outre, il ne lui revient pas d'interpréter les motifs de l'acte attaqué à l'encontre de la lettre de cet acte en qualifiant comme déterminant un motif qui y est, de manière non équivoque, qualifié de surabondant. Le caractère déterminant du motif, qualifié comme tel dans l'acte attaqué, est d'ailleurs incontestable au vu de l'analyse du dossier, plus particulièrement de la "candidature" soumise par la requérante.

La partie adverse souligne, enfin, qu'aucune circonstance de l'espèce ne permet de démontrer qu'elle aurait fait naître une quelconque confiance légitime dans le chef de la partie adverse, ou que la circonstance que le motif portant sur son absence de qualité d'huissier de justice ne soit pas considéré comme déterminant puisse être contraire au principe *patere legem quam ipse fecisti*.

Le premier moyen, en toutes ses branches, n'est pas sérieux ».

C. Débats à l'audience

La requérante rappelle, tout d'abord, que dans la première branche du moyen, elle critique la limitation de l'accès au marché, alors que dans la seconde branche de celui-ci, elle critique le premier critère de sélection qualitative. Elle indique que la jurisprudence citée par la partie adverse à l'appui de l'exception d'irrecevabilité du moyen n'est pas pertinente car, dans sa requête, elle critique une étape préalable, à savoir celle de la réservation de l'accès au marché aux huissiers de justice. Elle affirme que le fondement du premier moyen entraîne une nouvelle chance de se voir attribuer le marché. Elle expose que la partie adverse ne réfute pas la restriction de la concurrence et qu'il n'existe pas de justification objective et raisonnable de la limitation de l'accès au marché. Elle soutient que le monopole reconnu aux huissiers n'empêche pas qu'elle exécute le marché en faisant appel à la sous-traitance. Elle estime que si la première branche du moyen est sérieuse, la deuxième l'est également nécessairement. S'agissant de la décision de non-sélection, elle affirme qu'il existe une contradiction entre ses motifs et les documents de marché, puisque, dans l'acte attaqué, l'habilitation professionnelle apparaît comme un motif subsidiaire, ce qui n'est pas le cas dans les documents du marché. En réplique, elle insiste sur le fait que les deux premières branches du moyen constituent des critiques différentes, et que dans sa réponse sur le *forum*, la partie adverse distingue la réservation du marché du critère de sélection relatif à l'exercice de la profession. Elle répète qu'elle a bien un intérêt au moyen qui critique son exclusion. Elle relève encore que seule la phase amiable du recouvrement est certaine, la phase judiciaire étant incertaine ou potentielle, c'est à dire accessoire, de sorte qu'elle ne peut constituer l'objet principal du marché et justifier son exclusion ainsi que le critère de sélection litigieux.

La partie adverse soutient que le premier moyen est irrecevable. Elle estime que les deux premières branches sont liées et que le marché est bien réservé aux huissiers de justice. Elle doute que la partie requérante ait eu une réelle intention de participer au marché. Elle estime que la partie requérante devait soit contester l'avis de marché, soit déposer une candidature véritable. Elle relève que la perspective d'obtenir une nouvelle chance de participer au marché ne suffit pas pour justifier d'un intérêt au moyen. Sur le fond, elle explique qu'après un premier rappel infructueux, un dossier est envoyé à l'huissier et que, dans ce cadre, elle demande d'envoyer un dernier rappel amiable. Selon elle, il s'agit d'une démarche de la dernière chance. Elle explique que les autres démarches relèvent du monopole des huissiers en matière de recouvrement judiciaire, qui commence en principe avec l'envoi d'une citation, sauf lorsqu'elle dispose déjà d'un titre exécutoire. Elle relève que la requérante n'apporte pas la preuve que la majorité des prestations relèvent du recouvrement amiable. Elle

souligne que le courrier amiable envoyé par l'huissier est un élément charnière vers le recouvrement judiciaire. Elle renvoie à sa note d'observations concernant la justification de la limitation d'accès au marché. Elle insiste sur le fait que le marché est réservé via le critère de sélection relatif à l'habilitation professionnelle. Elle relève encore que si la sous-traitance est admise, la partie requérante ne fait pas état d'une quelconque sous-traitance dans sa candidature.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Quant à la recevabilité du moyen

L'intérêt de la partie requérante à son moyen suppose que les violations alléguées à l'appui de celui-ci l'aient lésée ou aient risqué de la léser.

En l'espèce, la requérante critique la décision de ne pas la sélectionner. Elle fait valoir, tout d'abord, que le marché ne peut être réservé aux huissiers de justice. Elle affirme également que le critère de sélection concernant l'aptitude à exercer la profession d'huissier de justice n'est pas lié et proportionné à l'objet du marché. Elle expose, enfin, que l'illégalité du deuxième motif de non-sélection suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué.

La partie requérante se trouve lésée par le fait que les documents du marché limitent ce dernier aux seules études d'huissiers de justice, ce qu'elle critique dans la première branche du moyen.

Selon la partie adverse, la partie requérante est toutefois sans intérêt à invoquer cette violation dès lors qu'elle ne conteste pas le motif de non-sélection relatif à l'absence de démonstration de sa capacité professionnelle et technique, motif qui serait, selon elle, le motif déterminant de l'acte attaqué. Elle affirme qu'un éventuel constat d'irrégularité du critère de sélection critiqué ne saurait procurer un avantage à la requérante qui aurait en toute hypothèse vu sa candidature évincée sur la base des critères de sélection relatifs à la capacité technique et professionnelle. Elle ajoute que la critique de la requérante à cet égard ne saurait lui procurer un avantage autre que de voir invalider toute la procédure d'attribution, avantage qui ne suffit pas à justifier un intérêt au moyen.

Tant la décision du 23 septembre 2025 que l'avis de marché font clairement apparaître la volonté de la partie adverse de conclure l'accord-cadre litigieux avec une étude d'huissiers de justice. Cela est encore confirmé dans l'acte attaqué. *Prima facie*, rien ne permet dès lors de considérer que les critères relatifs à la capacité technique et professionnelle doivent se comprendre comme pouvant être

satisfait par un opérateur économique n'ayant pas cette qualité d'huissier. Le Conseil d'État n'aperçoit pas – dans le cadre d'un examen opéré dans le cadre d'une procédure d'extrême urgence et à défaut d'indications qui devraient le déterminer à raisonner autrement – quelle serait la portée utile d'une prescription devant se lire comme renvoyant à des critères que pourrait satisfaire la requérante, si celle-ci ne peut, en raison du choix de la partie adverse, avoir accès au marché.

Dans ces circonstances particulières, la partie requérante justifie d'un intérêt au moyen, même si elle ne conteste pas le motif de l'acte attaqué relatif à l'absence de preuve de sa capacité technique et professionnelle suffisante pour exécuter le marché.

L'illégalité qu'elle dénonce vicie la procédure d'attribution du marché et a pu la léser, car, à la supposer établie, elle a privé celle-ci de la chance d'être valablement mise en concurrence avec les candidats ayant la qualité d'huissier de justice. L'acte attaqué indique d'ailleurs que la requérante n'est pas une étude d'huissier et qu'elle ne peut donc être sélectionnée.

Il importe peu que la partie requérante n'a pas introduit de recours contre la décision du 23 septembre 2025 ou contre les avis de marchés publiés. La faculté d'introduire immédiatement un recours en annulation et une demande en suspension contre la décision d'adopter les documents du marché n'empêche pas que les irrégularités qu'un soumissionnaire reproche à une prescription de ces documents puissent encore être invoquées de manière recevable contre des décisions ultérieures prises dans le cadre de la procédure de passation. À l'appui de son recours contre la décision attaquée, la partie requérante peut, dès lors, invoquer l'illégalité des documents du marché même si, devant le Conseil d'État, elle n'a pas attaqué en tant que telle la décision de les adopter.

L'affirmation de la partie adverse suivant laquelle la requérante n'a jamais nourri d'intentions sérieuses de déposer sa candidature est contredite par l'acte attaqué qui a considéré qu'elle avait bien déposé une candidature puisqu'elle l'a analysée comme telle.

L'exception d'irrecevabilité du moyen est rejetée.

Quant au caractère sérieux du moyen, en sa première branche

La partie requérante soutient que l'exclusion des sociétés de recouvrement du marché litigieux ne se justifie pas, et affirme qu'elle est capable d'assurer le recouvrement des créances impayées. Elle fait notamment valoir qu'en vertu du

principe de concurrence, le pouvoir adjudicateur ne peut limiter l'accès au marché à un nombre inutilement restreint de soumissionnaires.

Comme le souligne la partie requérante, il ressort tant de la décision du conseil d'administration du 23 septembre 2025 que de l'avis de marché, mais aussi de la réponse publiée sur le *forum*, que la partie adverse, a décidé de limiter le contrat en cause aux études d'huissier de justice, dès lors qu'elle entend le leur réserver. Elle a également fixé l'aptitude à exercer la profession d'huissier de justice en critère de sélection.

Si la partie adverse définit elle-même ses besoins et dispose dans ce cadre d'une large marge d'appréciation, il lui revient d'expliquer ce qui justifie cette limitation à la concurrence entre opérateurs économiques au regard des caractéristiques du marché et des contraintes auxquelles son exécution l'exposera. À cet égard, comme cela a déjà été exposé, un adjudicateur ne peut, en vertu de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics concevoir un marché public dans l'intention de le soustraire au champ d'application de la loi ou de limiter artificiellement la concurrence. La poursuite d'une concurrence suffisante, qu'invoque le moyen, est également garantie par l'article 125, § 2, *in fine* de la loi précitée du 17 juin 2016, qui prévoit également que l'entité adjudicatrice ne recourt pas à l'accord-cadre de façon abusive ou de manière à empêcher, à restreindre ou à fausser la concurrence.

La circonstance que l'article 66 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, auquel renvoie l'article 70 de l'arrêté royal du 18 juin 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs spéciaux, permet à un pouvoir adjudicateur d'imposer aux opérateurs économiques, au titre de critère de sélection relatif à l'aptitude à exercer l'activité professionnelle, d'être inscrits sur un registre professionnel de leur État membre d'établissement, ne permet pas de se soustraire à ces dispositions.

En l'espèce, l'avis de marché énonce ceci :

« Le prestataire doit avoir les capacités suffisantes pour traiter de manière fluide et structurée l'ensemble des dossiers de recouvrement STIB, soit une estimation de 60.000 dossiers ouverts par an. Les recouvrements se font partout en Belgique, mais principalement à Bruxelles et les environs. Le bureau d'huissier de justice pourra également étendre ses activités dans les pays européens.

La STIB doit :

- optimiser le recouvrement de ses créances impayées afin de sauvegarder sa trésorerie en vue de l'amélioration de ses services aux usagers, ainsi que le lui impose le contrat de gestion qui la lie à la Région de Bruxelles Capitale ;

- faire prendre conscience à ses clients et à ses cocontractants de sa détermination à obtenir le paiement de son dû.
- avoir un accès permanent aux données actualisées des dossiers et aux statistiques, et disposer d'une traçabilité complète, y compris en cas d'engagement de procédures judiciaires.

Le prestataire doit :

- avoir un système de transmission de données sécurisé et compatible avec l'infrastructure de la STIB ;
- tenir compte de la mission de la STIB et tenir compte du profil de sa clientèle ».

La partie adverse n'établit pas les raisons pour lesquelles ces caractéristiques imposeraient ou justifieraient raisonnablement et de manière pertinente de restreindre la concurrence aux seuls huissiers de justice. *Prima facie*, cela ne semble pas pouvoir ressortir du nombre de dossiers, du lieu des activités de recouvrement, de l'objectif d'optimisation ou encore de la nécessité d'avoir un accès permanent aux données des dossiers confiés, même en cas d'engagement de procédures judiciaires, ou d'avoir un système de transmission de données sécurisé et compatible avec l'infrastructure de la STIB.

De la même manière, l'objectif d'« aller plus loin dans les démarches et d'élever le taux de recouvrement », que poursuit la décision du 23 septembre 2025, ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse limite l'accès du marché aux seuls huissiers de justice. D'une part, l'accord-cadre en cause se rapporte notamment au recouvrement amiable, activité dont les huissiers n'ont pas le monopole. D'autre part, la partie adverse n'explique pas pourquoi le taux de recouvrement ne pourrait pas être augmenté en ouvrant la concurrence à d'autres acteurs que les huissiers de justice, à qui ces acteurs pourraient, le cas échéant, faire appel, comme le prétend la requérante.

Il ressort encore de la décision du 23 septembre 2025 que la partie adverse, en travaillant directement avec un huissier et un seul interlocuteur, « vise une meilleure efficacité, un pilotage simplifié, et un service complet, depuis la transmission d'un dossier et son ouverture en phase amiable jusqu'à la potentielle exécution judiciaire, selon un trajet prédéfini propre à chaque type de recouvrement (créances commerciales, surtaxes et amendes administratives) ». *Prima facie*, la partie adverse, qui est tenue de garantir une concurrence réelle et loyale, n'explique toutefois pas, en tous cas de manière convaincante, pour quelles raisons ces objectifs ne pourraient pas être réalisés en ouvrant la concurrence à d'autres acteurs que les huissiers de justice, par exemple selon les modalités que met en avant la partie requérante.

En outre, et plus fondamentalement, comme cela a déjà été relevé, l'affirmation, reprise dans la décision du 20 janvier 2026, et sur laquelle insiste la

partie adverse dans sa note d'observations, selon laquelle, dans le cadre de la récupération de créances confiée dans le cadre du présent marché, une faible part porte sur des recouvrements amiables et la majeure partie sur des recouvrements judiciaires n'est pas établie par des éléments concrets, pertinents et vérifiables. *Prima facie*, elle ne peut, dès lors, servir à justifier la limitation d'accès critiquée dans le cadre du premier moyen, ni, comme le soutient la partie adverse, à étayer l'affirmation suivant laquelle il serait déraisonnable d'imposer à la partie adverse d'ouvrir le marché à des entreprises qui ne sont pas des huissiers de justice. À ce propos, la partie adverse ne démontre pas que si elle devait ouvrir le marché à d'autres entreprises, elle serait forcée d'« entièrement revoir son mode de fonctionnement », comme elle le soutient pourtant dans sa note d'observations.

Enfin, la partie adverse ne conteste pas que l'essentiel des prestations de l'accord-cadre litigieux se rapporte aux prestations de recouvrement de créances. *Prima facie*, les « autres tâches que la loi réserve aux huissiers de justice » ne peuvent justifier l'exclusion d'autres opérateurs économiques, compte tenu de l'ampleur apparemment limitée de ces prestations, outre qu'elles apparaissent séparables de ces activités de recouvrement. Admettre une exclusion sur la base de ces seules prestations permettrait de limiter artificiellement la concurrence, ce que prohibe l'article 5 de la loi du 17 juin 2016.

Dans ces circonstances, la partie adverse ne démontre pas, *prima facie*, que l'atteinte à la concurrence que critique la partie adverse est valablement justifiée.

Dans cette mesure, le moyen, en sa première branche, est, dès lors, sérieux.

VI. Balance des intérêts

La partie adverse n'identifie pas – et le Conseil d'État n'aperçoit pas – les conséquences négatives d'une suspension de l'exécution de l'acte attaqué, qui l'emporteraient sur ses avantages.

VII. Confidentialité

La requérante dépose la pièce 3 – à savoir sa candidature –, à titre confidentiel.

La partie adverse dépose les pièces II.1 à II.4 à titre confidentiel.

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

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

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de la décision du 20 janvier 2026 du conseil d'administration de la partie adverse de ne pas sélectionner la partie requérante pour le marché public de services ayant pour objet la désignation d'une étude d'huissiers de justice est ordonnée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

La pièce 3 du dossier de la partie requérante et les pièces II.1 à II.4 du dossier administratif sont, à ce stade de la procédure, tenues pour confidentielles.

Article 4.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 mars 2026, par la VI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Aurélien Vandeburie,	conseiller d'État, président f.f.,
Vincent Durieux,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

Aurélien Vandeburie