**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ**

**A R R Ê T**

n^o 266.210 du 26 mars 2026

A. 247.510/VI-23.737

En cause : **la société anonyme PLUXEE**,
ayant élu domicile chez
M^es Mathilde VILAIN XIIII,
Josué NGARUKIYINKA HABAYO et
Terence MAUCHARD DUMONT, avocats,
chaussée de Charleroi 112
1060 Bruxelles,

contre :

**la ville de Charleroi**, représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es Marc UYTTENDAELE et Anne FEYT, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

Parties requérantes en intervention :

1. **l'association sans but lucratif OPDRACHTENCENTRALE,**
ayant élu domicile chez
M^es Peter TEERLINCK et Louise GALOT, avocats,
avenue de l'Yser 19
1040 Bruxelles

2. **la société anonyme MONIZZE,**
ayant élu domicile chez
M^es Bérénice WATHELET et Valentine COENRAETS, avocates,
rue aux Laines 70
1000 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 25 février 2026, la partie requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision adoptée le 20 janvier 2026, par laquelle la Ville de Charleroi a décidé de recourir à l'accord-cadre mis à disposition par l'"ASBL Centrale des marchés" pour "la

production et la fourniture de titres repas électroniques pour le personnel des membres affiliés de la Centrale des marchés" et portant la référence OC/2024/051/EQ ».

*II. Procédure*

Par une ordonnance du 26 février 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 13 mars 2026.

Par une requête introduite le 9 mars 2026, l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE demande à intervenir dans la procédure.

Par une requête introduite le 9 mars 2026, la société MONIZZE demande à intervenir dans la procédure.

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

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

M. Xavier Close, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M[es] Mathilde Vilain XIIII, Josué Ngarukiyinka Habayo et Terence Mauchard Dumont, avocats, comparaissant pour la partie requérante, M[e] Anne Feyt, avocate, comparaissant pour la partie adverse, M[es] Peter Teerlinck et Louise Galot, avocats, comparaissant pour la première partie requérante en intervention, et M[e] Valentine Coenraets, avocate, comparaissant pour la deuxième partie requérante en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M[me] Muriel Vanderhelst, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis conforme.

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

*III. Exposé des faits utiles*

*III.1. L'accord-cadre conclu par l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE*

1. L'ASBL OPDRACHTENCENTRALE décrit en ces termes la procédure par laquelle elle a attribué, en tant que centrale d'achat, un accord-cadre à la société MONIZZE pour la fourniture de titres-repas :

> « 8. Le 23 septembre 2024, l'OPDRACHTENCENTRALE a publié un avis […] ayant pour objet un contrat-cadre pluriannuel pour la production et la livraison de chèques repas électroniques destinés au personnel des membres adhérents de l'OPDRACHTENCENTRALE […].
>
> 9. La procédure de passation était la procédure concurrentielle avec négociation en deux phases.
>
> 10. Lors de la phase de sélection, deux opérateurs économiques ont été sélectionnés, à savoir la partie requérante et MONIZZE SA […].
>
> 11. Le 19 novembre 2024, les deux opérateurs économiques sélectionnés ont reçu le cahier spécial des charges […] et ont été invités à remettre une offre. La date limite pour la remise des offres était le 11 décembre 2024.
>
> 12. Seule MONIZZE a remis une offre. La partie requérante n'a pas remis d'offre. D'ailleurs, la partie requérante n'a formulé aucune réserve ou remarque par rapport au cahier spécial des charges ou par rapport à la qualité de l'OPDRACHTENCENTRALE comme pouvoir adjudicateur. Elle n'a pas non plus informé l'OPDRACHTENCENTRALE des raisons pour lesquelles elle avait décidé de ne pas remettre d'offre.
>
> 13. Le 9 janvier 2025, le marché a été attribué à MONIZZE […]. L'attribution du marché a été publiée le 30 janvier 2025 […]. [La requérante] n'a introduit aucun recours à l'encontre de la décision d'attribution ».

2. Il convient d'ajouter à cette explication qu'un avis d'attribution relatif à l'attribution de cet accord-cadre est publié le 30 janvier 2025.

Par ailleurs, le 22 juillet 2025, le Collège communal de la partie adverse décide « d'adhérer à la centrale d'achat organisée par l'ASBL [OPDRACHTENCENTRALE] mettant à disposition des adhérents des marchés publics de travaux, fournitures et de services ».

*III.2. Faits relatifs à la présente affaire*

3. Le 13 juin 2025, la partie adverse publie au Bulletin des adjudications (BDA) et au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) un avis relatif à la passation, en procédure ouverte, d'un marché « ayant pour objet l'achat, l'édition et la livraison de titres-repas électroniques ».

Un avis rectificatif est publié au BDA et au JOUE le 18 juillet 2025.

Il est mentionné que le marché doit être conclu pour une durée de quatre ans, et que la date limite de dépôt des offres est le 5 août 2025.

4. La requérante, de même que deux autres opérateurs économiques, les sociétés MONIZZE et EDENRED BELGIUM, déposent une offre dans le délai.

5. Un rapport d'analyse des offres est rédigé par les services de la partie adverse, concluant à la sélection des trois soumissionnaires, à la régularité de leurs offres et à la proposition d'attribuer du marché à la société EDENRED BELGIUM.

6. Le 16 décembre 2025, le Collège communal de la partie adverse décide d'approuver le rapport d'analyse des offres, de le considérer comme partie intégrante de sa délibération, et d'attribuer le marché à la société EDENRED BELGIUM.

Cette décision est communiquée à la requérante par envoi recommandé daté du 19 décembre 2025.

7. Le 6 janvier 2026, la requérante introduit auprès du Conseil d'État une demande de suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de cette décision d'attribution.

8. Le 20 janvier 2026, le collège communal décide de retirer la délibération du 16 décembre 2025, de ne pas attribuer le marché et de clôturer la procédure.

La requérante introduit un recours en suspension, selon la procédure d'extrême urgence contre cette décision, enrôlée sous le numéro G/A 247.225/VI-23.692.

Celui-ci est rejeté par l'arrêt n° 265.834 du 25 février 2026.

9. Le 20 janvier 2026, la partie adverse prend également la décision suivante :

> « […]
>
> Vu la décision du Collège communal du 22 juillet 2025 par laquelle il approuve l'adhésion à la centrale d'achat organisée par l'ASBL [OPDRACHTENCENTRALE] mettant à disposition des adhérents des marchés publics de travaux, fournitures et de services ;
>
> Vu la délibération du Conseil communal du 17 février 2025 par laquelle il délègue au Collège communal la définition des besoins en termes de travaux, de fournitures ou de services et de choix de recourir à la centrale d'achat à laquelle

le Conseil communal a adhéré pour y répondre, et ce pour les dépenses relevant du budget ordinaire ;

Vu le cahier des charges OC/2024/051/EQ ;

Considérant que pour le bon fonctionnement des services de la Ville, il est nécessaire de procéder régulièrement à l'acquisition de titres-repas électroniques pour le personnel de la Ville ;

Considérant que dans le cadre de ces marchés, l'ASBL [OPDRACHTENCENTRALE] agit en tant que centrale d'achats et a ouvert ses marchés à d'autres entités, notamment la Ville de Charleroi ;

Considérant que l'adjudicateur suivant a été désigné : MONIZZE SA ;

Considérant qu'il est dès lors proposé de se rattacher au marché public de la centrale d'achats de l'ASBL [OPDRACHTENCENTRALE] pour l'acquisition de titres-repas électroniques pour le personnel de la Ville jusqu'à la fin du marché, soit le 22 janvier 2031 ;

Considérant que les montants estimés sur six années s'élèvent à EUR 11.613.000,00 HTVA soit EUR 14.700.000,00 TVAC sur les crédits des budgets ordinaires 2026, 2027, 2028, 2029, 2030 et 2031 – Articles budgétaires : 115/41 et 115/42 ;

Sur proposition du Bourgmestre ;

Considérant la communication du dossier au Directeur financier faite en date du 14/01/2026, conformément à l'article L1124-40 §1er, 3° et 4° du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation ;

Considérant son avis favorable du 16/01/2026 joint en annexe ;

Décide :

Article 1 : de se rattacher au marché public de la centrale d'achats de l'ASBL [OPDRACHTENCENTRALE] pour passer commande de la production et la fourniture de titres-repas électronique et ce, jusqu'à la fin du marché, soit le 22 janvier 2031.

Article 2 : de notifier cette commande à la connaissance de l'adjudicataire de ce marché public, à savoir la société MONIZZE S.A. ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

La requérante prend connaissance de cet acte lorsqu'elle consulte le dossier administratif dans l'affaire G/A 247.225/VI-23.692.

*IV. Intervention*

*A. L'ASBL OPDRACHTENCENTRALE*

Par une requête introduite le 9 mars 2026, l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE demande à intervenir dans la procédure.

Cette association a passé l'accord-cadre auquel la partie adverse entend se rattacher. Dans son recours en suspension, la requérante met en doute sa qualité de centrale d'achat et conteste la légalité de l'accord-cadre attribué le 9 janvier 2025 à la société MONIZZE.

La situation de l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE pourrait être négativement affectée par une suspension de l'acte attaqué. Elle dispose dès lors d'un intérêt à intervenir.

Il y a lieu d'accueillir cette intervention.

*B. La société MONIZZE*

Par une requête introduite le 9 mars 2026, la société MONIZZE demande à intervenir dans la procédure.

La société MONIZZE est l'attributaire de l'accord-cadre pour la fourniture de titres-repas électroniques destinés au personnel des membres affiliés passé le 9 janvier 2025 par l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE.

L'acte attaqué est la décision de la partie adverse se rattacher à cet accord-cadre. Il bénéficie dès lors à la société MONIZZE, qui devient le fournisseur de titres-repas de la partie adverse. Une suspension de cet acte est dès lors de nature à affecter négativement les intérêts de cette société.

Il y a lieu d'accueillir cette intervention.

*V. Compétence du Conseil d'État*

*V.1. Thèse de l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE*

L'ASBL OPDRACHTENCENTRALE relève que la requérante conteste, à plusieurs égards, la décision du 9 janvier 2025 par laquelle elle a attribué à la société MONIZZE un accord-cadre relatif à la fourniture de titres-repas.

Elle soutient que le recours vise en réalité cette décision. Elle souligne ne pas être une autorité administrative, ce qui implique que ses décisions, en tant que pouvoir adjudicateur, ne peuvent être contestées que devant une instance de recours judiciaire.

Elle en déduit que le Conseil d'État ne serait dès lors pas compétent pour connaître du recours.

*V.2. Appréciation du Conseil d'État*

La requérante donne pour objet à son recours la délibération du collège communal de la partie adverse du 20 janvier 2026, par laquelle celui-ci décide de recourir à l'accord-cadre passé par l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE pour « la production et la fourniture de titres repas électroniques pour le personnel des membres affiliés de la Centrale des marchés ».

La circonstance que la requérante conteste incidemment, dans le cadre de ce recours, certains aspects de la procédure d'attribution ayant menée à la décision prise le 9 janvier 2025 par cette ASBL n'a pas d'incidence sur l'objet du recours.

La décision attaquée émane d'une autorité administrative au sens de l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Le Conseil d'État est dès lors l'instance de recours compétente pour en connaître, conformément à l'article 24, alinéa 1er, 1°, 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.

Le déclinatoire de juridiction est rejeté.

*VI. Recevabilité*

*VI.1. Thèses des parties*

*A. Thèse de la partie adverse*

La partie adverse soutient d'abord que, bien qu'elle conteste formellement la décision du 20 janvier 2026 par laquelle la partie adverse décide de recourir à l'accord-cadre conclu par l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE, la requérante critique en réalité soit les clauses du cahier spécial des charges de l'accord-cadre, soit la décision de son attribution à la SA MONIZZE.

Elle rappelle que la requérante a été sélectionnée dans le cadre de la procédure de passation de cet accord-cadre, mais a décidé de ne pas déposer d'offre. Elle n'a par ailleurs introduit aucun recours contre le cahier des charges ou contre la décision d'attribution à la société MONIZZE. Selon elle, ceci prive la requérante d'un intérêt au recours.

Le recours en suspension serait ensuite tardif « dans la mesure où son objet véritable est soit le cahier spécial des charges, soit la décision de la Centrale des marchés d'attribuer l'accord-cadre à la SA MONIZZE, décision qui lui a été notifiée il y a bien plus de 15 jours ».

La partie adverse conteste enfin la recevabilité du recours en ce qu'il est introduit sur le fondement des articles 14 et 15 de la loi du 17 juin 2013. Selon elle, en application de ces articles, seuls les actes pris par une autorité adjudicatrice peuvent faire l'objet d'un recours en suspension. En l'espèce seule l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE agirait en qualité d'autorité adjudicatrice. La partie adverse s'est limitée à décider de recourir au marché déjà conclu par cette autre entité. Ce faisant, elle n'aurait donc pas agi en qualité d'autorité adjudicatrice au sens de la loi du 17 juin 2013. Selon elle, puisque la décision du 20 janvier 2026 n'émane pas d'une telle autorité, elle n'est pas susceptible du recours en suspension organisé par cette loi.

La partie adverse relève ensuite que la décision du 22 juillet 2025 par laquelle le conseil communal a adhéré à l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE n'est pas attaquée par la requérante, alors qu'elle constitue le préalable indispensable à la possibilité de recourir aux marchés passés par cette entité. Selon elle, ceci priverait la requérante de son intérêt au premier moyen. Selon la partie adverse, les critiques formulées dans le premier moyen ne portent pas sur l'acte attaqué, mais sur la décision d'adhésion, qui est un acte distinct, antérieur et non contesté en temps utile. La requérante ne justifierait dès lors pas de l'intérêt requis pour contester la décision du 20 janvier 2026.

*B. Thèse de l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE*

L'ASBL OPDRACHTENCENTRALE soulève deux exceptions d'irrecevabilité.

Dans une première exception, elle affirme que les moyens invoqués par la partie requérante ne concernent pas la délibération du 20 janvier 2026 de la partie adverse mais plusieurs décisions liées à la passation de l'accord-cadre relatif à la fourniture de titres-repas. Elle soutient que la requérante avait ou devait avoir connaissance de l'ensemble de ces éléments dès la publication de l'avis de marché relatif à la passation de cet accord-cadre, en septembre 2024, ou au plus tard lors de la réception du cahier spécial des charges, en novembre 2024. Elle a pourtant omis d'introduire un recours contre ces décisions dans les délais légaux.

Elle rappelle que, conformément à l'article 23 de la loi du 17 juin 2013, la demande de suspension doit être introduite dans un délai de quinze jours à compter de la publication, de la communication ou de la prise de connaissance de l'acte. Elle note que ces délais sont expirés depuis longtemps pour ce qui concerne les actes liés à la passation de l'accord-cadre.

Selon elle, la requérante tente de contourner cette forclusion en attaquant un « acte dérivé » ultérieur, qui ne contient pas les prétendues illégalités qu'elle impute aux actes de passation devenus définitifs. Or, la jurisprudence exclut qu'un requérant puisse remettre en cause, par le biais d'un recours dirigé contre un acte subséquent, la légalité d'un acte individuel créateur de droits qui n'a pas été contesté dans les délais.

Elle affirme dès lors que les moyens dirigés contre l'acte attaqué sont tardifs puisqu'ils visent, en réalité, des décisions antérieures devenues définitives.

Dans une deuxième exception, l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE conteste la présence, dans le chef de la requérante, d'un intérêt à l'obtention du marché, au sens de l'article 15 de la loi du 17 juin 2013.

Elle souligne que la requérante a été sélectionnée à l'issue de la phase de sélection qualitative de la procédure de passation de l'accord-cadre, mais qu'elle a choisi de ne pas déposer d'offre. Elle n'a alors émis aucune réserve quant au cahier spécial des charges ou quant à la qualité de pouvoir adjudicateur de l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE.

Elle rappelle que, selon la jurisprudence, un opérateur économique qui s'abstient de déposer une offre ne justifie pas de l'intérêt requis pour contester la régularité de la procédure, dès lors qu'il ne démontre pas que l'irrégularité invoquée l'aurait empêché de participer utilement au marché.

Selon elle, la requérante n'établit pas que les prétendues illégalités qu'elle soulève l'auraient privée de la possibilité de présenter une offre ou auraient influencé sa décision de ne pas soumissionner. Elle ne démontre donc ni grief concret, ni intérêt actuel et direct à l'annulation ou à la suspension de l'acte attaqué.

*C. Thèse de la société MONIZZE*

La société MONIZZE estime d'abord que le recours vise en réalité la décision d'attribution et le cahier des charges de l'accord cadre passé par l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE. Elle relève que la requérante, qui n'a pas déposé

d'offres dans le cadre de la passation de cet accord-cadre alors qu'elle était sélectionnée, n'a donc pas d'intérêt, ni n'a eu d'intérêt, à obtenir cet accord-cadre. Le recours serait par ailleurs irrecevable *ratione temporis*, car la décision d'attribution de l'accord-cadre a fait l'objet d'une publication le 30 janvier 2025.

Elle affirme ensuite que la requérante n'a pas attaqué la décision de la partie adverse du 22 juillet 2025 de se rattacher à l'accord-cadre, de sorte que cette décision serait définitive. Elle en déduit que la requérante « n'a pas d'intérêt au recours ».

En troisième lieu, elle estime que la partie adverse n'a pas adopté l'acte attaqué en tant qu'autorité adjudicatrice, de sorte que la loi du 17 juin 2013 ne s'appliquerait pas. Elle soutient que l'article 4 de la loi du 17 juin 2013 énumère les décisions qui relèvent du champ d'application de cette loi, et que la décision de se rattacher à un accord-cadre n'en fait pas partie.

*VI.2. Appréciation du Conseil d'État*

*A. Quant à l'applicabilité des procédures de recours prévues par la loi du 17 juin 2013*

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' constitue notamment la transposition, en droit interne, de la directive 89/665/CEE du Conseil, du 21 décembre 1989 'portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux'.

L'article 1er, §§ 1er et 3, de la directive 89/665/CEE est rédigé comme suit :

> « 1. La présente directive s'applique aux marchés visés par la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil, sauf si ces marchés sont exclus en application des articles 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17 et 37 de ladite directive.
>
> La présente directive s'applique également aux concessions attribuées par des pouvoirs adjudicateurs, visées par la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil, sauf si ces concessions sont exclues en application des articles 10, 11, 12, 17 et 25 de ladite directive.
>
> Les contrats au sens de la présente directive incluent les contrats publics, les accords-cadres, les concessions de travaux et de services et les systèmes d'acquisition dynamiques.

> Les États membres prennent, en ce qui concerne les procédures de passation des marchés relevant du champ d'application de la directive 2014/24/UE ou de la directive 2014/23/UE, les mesures nécessaires pour garantir que les décisions prises par les pouvoirs adjudicateurs peuvent faire l'objet de recours efficaces et, en particulier, aussi rapides que possible, dans les conditions énoncées aux articles 2 à 2 septies de la présente directive, au motif que ces décisions ont violé le droit de l'Union en matière de marchés publics ou les règles nationales transposant ce droit.
> […]
> 3. Les États membres s'assurent que les procédures de recours sont accessibles, selon des modalités que les États membres peuvent déterminer, au moins à toute personne ayant ou ayant eu un intérêt à obtenir un marché déterminé et ayant été ou risquant d'être lésée par une violation alléguée ».

Il résulte de l'article 1er, § 1er, de la directive 89/665/CEE que celle-ci est applicable à toutes les décisions prises par les pouvoirs adjudicateurs qui sont soumises aux règles du droit de l'Union européenne en matière de marchés publics (CJUE, 19 juin 2003, Hackermüller, C-249/01, ECLI:EU:C:2003:359, point 24 ; CJUE, 23 janvier 2003, Makedoniko Metro et Michaniki AE, C-57/01, ECLI:EU:C:2003:47, point 68).

La loi du 17 juin 2013 précitée, qui transpose cette directive, doit s'interpréter conformément au droit de l'Union. Il en résulte que les recours prévus par cette loi sont ouverts contre l'ensemble des décisions prises par les autorités adjudicatrices en application de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics.

Lorsqu'un pouvoir adjudicateur décide de satisfaire un besoin par le recours à un accord-cadre conclu par une centrale d'achats, il le fait sur le fondement de l'article 47, § 2, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics. Cet article – qui est la transposition de l'article 37, § 2, de la directive 2014/24/UE – le dispense en effet, dans cette hypothèse, d'organiser lui-même une procédure de passation.

L'expression d'un tel choix constitue dès lors une décision prise par une autorité adjudicatrice, au sens de l'article 14 de la loi du 17 juin 2013

L'exception de la partie adverse et de la société MONIZZE, qui repose sur l'affirmation contraire, doit dès lors être rejetée.

*B. Quant à l'intérêt à agir*

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 dispose que l'instance de recours peut ordonner la suspension de l'exécution des décisions prises par les autorités adjudicatrices dans les mêmes conditions que celles visées à l'article

14 de la même loi, c'est-à-dire pour autant, d'une part, que le recours soit introduit par une personne qui a, ou a eu, un intérêt à obtenir le marché et, d'autre part, que les violations alléguées aient lésé, ou risqué de léser, la partie requérante.

Contrairement à ce qu'affirment les parties adverse et intervenantes, la requérante ne conteste pas la décision prise par l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE d'attribuer un accord-cadre à la société MONIZZE. Son intérêt à agir ne s'examine dès lors pas au regard de cette décision, mais uniquement au regard de l'acte attaqué. Le fait qu'elle n'ait pas déposé d'offre dans le cadre de la passation de l'accord-cadre attribué le 9 janvier 2025, alors qu'elle en a eu l'opportunité, est à cet égard indifférent.

La requérante, en déposant une offre dans le cadre de la procédure de passation débutée par une publication au BDA et au JOUE le 13 juin 2025, a démontré son intérêt à l'obtention du marché visant à la fourniture de titres-repas aux membres du personnel de la partie adverse.

Elle est dès lors recevable à contester une décision, prise sur le fondement de la législation sur les marchés publics, qui a pour effet la priver de toute possibilité de se voir attribuer le marché visant à combler ce besoin.

*C. Quant à la recevabilité ratione temporis*

L'article 23 de la loi du 17 juin 2013 est rédigé comme suit :

> « § 1er. Les recours sont, à peine d'irrecevabilité, introduits dans les délais visés aux §§ 2 à 4, 5, alinéa 1er, et 6, à compter de la publication, de la communication ou de la prise de connaissance de l'acte, selon le cas.
> […]
> § 3. La demande en suspension visée à l'article 15 est introduite dans un délai de quinze jours. En cas d'application de l'article 18, le délai est de dix jours ».

Le recours de la requérante vise à contester la décision du 20 janvier 2026, par laquelle la partie adverse décide de recourir à l'accord-cadre mis à disposition par l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE pour la production et la fourniture de titres repas électroniques, et non les divers actes qui ont concouru à l'attribution de cet accord-cadre à la société MONIZZE.

La requérante a pris connaissance de l'acte attaqué lors du dépôt, le 10 février 2026, du dossier administratif par la partie adverse dans l'affaire G/A 247.225/VI-23.692.

Le recours, introduit le 25 février 2026, soit dans les quinze jours de la prise de connaissance de l'acte attaqué, est recevable *ratione temporis*.

*D. Quant à la remise en cause d'autres décisions*

Le recours contre l'acte attaqué est recevable au regard des conditions énoncées par les articles 14, 15 et 23 de loi du 17 juin 2013.

L'affirmation que les moyens soulevés visent à contester la régularité de la délibération du 22 juillet 2025 de la partie adverse ou des actes accomplis par l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE lors de la passation et de l'attribution de l'accord-cadre – actes qui seraient définitifs ou qui échapperaient à la compétence du Conseil d'État – est sans incidence sur la recevabilité du recours.

Les exceptions soulevées à cet égard par les parties adverse et intervenantes peuvent en revanche avoir une incidence sur la recevabilité ou le sérieux des moyens. Elles seront donc ultérieurement examinées à ce titre.

*VII. Premier moyen*

*VII.1. Thèses des parties*

*A. Thèse de la requérante*

La requérante soulève un premier moyen pris de « la violation des articles 2, 1° et 6°, 4 et 47 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ; […] des articles 4, alinéa 1er, 9°, et 5, 10°, de la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics, de certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de concessions ; […] des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ; […] des principes de la motivation interne des actes administratifs, d'égalité de traitement des soumissionnaires, de concurrence, de minutie et de transparence ; [de] l'erreur manifeste d'appréciation et [de] l'excès de pouvoir ».

Elle résume son argumentation en ces termes :

> « La décision attaquée, en ce qu'elle consiste à recourir au marché public de la centrale d'achats de l'"ASBL Centrale des marchés" est entachée d'illégalité, dès lors que cette ASBL ne revêt pas la qualité de pouvoir adjudicateur au sens de la Loi marchés publics et ne peut, partant, intervenir comme centrale d'achat au sens de cette même loi ».

*B. Thèse de la partie adverse*

La partie adverse se limite à affirmer que le moyen est complexe et ne se prête pas à un examen *prima facie* dans le cadre d'une procédure en suspension, *a fortiori* selon la procédure d'extrême urgence.

À titre subsidiaire, elle se réfère à l'avis du Service public de Wallonie du 28 février 2025 et à celui du cabinet d'avocats de l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE du 18 février 2025, dont il résulte que cette association est un pouvoir adjudicateur au sens de l'article 2, 1°, c), de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics.

À titre plus subsidiaire, elle se réfère à la thèse défendue dans la requête en intervention de l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE.

*C. Thèse de l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE*

L'ASBL OPDRACHTENCENTRALE résume son argumentation comme suit :

> « 57. La partie requérante, ayant la charge de la preuve, ne démontre nullement *prima facie* que la partie intervenante ne serait pas un pouvoir adjudicateur au sens de l'article 2, 1°, de la loi du 17 juin 2016.
>
> 58. De plus et pour autant que de besoin, la partie intervenante démontre qu'elle est bien un pouvoir adjudicateur au sens de l'article 2,1°, c) de la loi du 17 juin 2016. Elle répond aux critères de la catégorie résiduelle de l'article 2,1°, c) de la loi du 17 juin 2016.
>
> 59. Premièrement, la partie intervenante ne poursuit pas un objectif industriel ou commercial.
>
> 60. Deuxièmement, la partie intervenante répond aux trois critères alternatifs de la condition de dépendance, et donc à au moins un de ces trois critères alternatifs.
>
> 61. La partie intervenante remplit le critère de financement majoritaire. La partie intervenante est en effet financée intégralement par les indemnités de gestion versées par les pouvoirs adjudicateurs qui souscrivent à un ou plusieurs de ses accords-cadres.
>
> 62. Le critère de contrôle de la gestion est également rempli. Il ressort en effet des statuts et du règlement interne de la partie intervenante que c'est son assemblée générale, exclusivement composée de pouvoirs adjudicateurs, à l'exception des deux membres effectifs, qui contrôle le fonctionnement et les décisions de l'OPDRACHTENCENTRALE.
>
> 63. Enfin, le critère de désignation est aussi rempli. Conformément aux statuts de la partie intervenante, au moins quatre administrateurs sont toujours nommés

par les pouvoirs adjudicateurs, contre un maximum de deux administrateurs effectifs ».

*D. Thèse de la société MONIZZE*

La société MONIZZE se réfère aux argumentations de la partie adverse et de l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE.

*VII.2. Appréciation du Conseil d'État*

*A. Quant à la recevabilité du moyen*

*A.1. La recevabilité du moyen au regard de sa complexité*

Les parties adverse et intervenantes affirment que le moyen devrait être rejeté car, en raison de sa complexité, il ne se prête pas à un examen en extrême urgence.

L'article 15 de la loi du 17 juin 2013 conditionne la suspension d'une décision prise par une entité adjudicatrice à la présence d'un « moyen sérieux » ou d'une « apparente illégalité », et ce sans que la preuve de l'urgence doive être apportée.

Dans le cadre de cette procédure, la complexité d'un moyen n'est pas un motif permettant de le déclarer irrecevable. Il appartient en revanche à la partie requérante, lorsqu'elle prépare son recours, de prendre en considération la célérité de la procédure, qui a notamment pour effet de limiter au strict minimum l'instruction d'une affaire. Elle doit dès lors énoncer clairement son moyen et l'étayer, au besoin, des preuves suffisantes au constat de l'illégalité apparente qu'elle allègue.

En toute hypothèse, compte tenu de la présomption de légalité qui est attachée aux actes administratifs, il appartient à la partie requérante de démontrer de manière suffisamment claire et étayée l'illégalité alléguée.

*A.2. L'invocation de l'irrégularité de la décision d'adhésion du 22 juillet 2025*

Il ressort de l'article 47, §§ 1er et 2, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, qu'un pouvoir adjudicateur peut bénéficier, en ce qui concerne des travaux, des fournitures et/ou des services, des activités d'achat centralisées d'une centrale d'achat et que, dans cette hypothèse, il est « dispensé de l'obligation d'organiser lui-même une procédure de passation ».

Il résulte par ailleurs de la définition de la « centrale d'achat », contenue dans l'article 2, 6°, de la loi précitée, qu'une centrale d'achat doit être un pouvoir adjudicateur.

Ces règles ont pour objectif de permettre aux pouvoirs adjudicateurs de recourir aux services d'entités spécialisées dans les achats centralisés, et d'être ainsi dispensés d'organiser eux-mêmes une procédure de passation, sans que les commandes publiques concernées puissent être soustraites à la réglementation sur les marchés publics.

La requérante doit dès lors être suivie lorsqu'elle affirme qu'il découle des deux articles précités que la légalité de l'acte attaqué, par lequel la partie adverse entend recourir à un accord-cadre passé par l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE, est conditionnée au constat que cette association est bien un pouvoir adjudicateur au sens de la loi du 17 juin 2016.

Même si, en l'espèce, la partie adverse a adhéré à cette ASBL par un acte distinct, le 22 juillet 2015, la nécessité que la centrale d'achat soit bien un pouvoir adjudicateur se vérifie au moment de la décision par laquelle l'adhérent décide d'y recourir pour un marché déterminé.

Il ne peut dès lors être admis, comme le suggèrent les parties adverse et intervenantes, que le caractère définitif de la décision d'adhésion prise par la partie adverse est un obstacle à l'examen du moyen.

Le moyen est recevable.

*B. Quant au fond*

L'article 2, 1°, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics définit le pouvoir adjudicateur comme suit :

> « Pour l'application de la présente loi, on entend par :
>
> 1° pouvoir adjudicateur :
>
> a) l'Etat ;
>
> b) les Régions, les Communautés et les autorités locales ;
>
> c) les organismes de droit public et personnes, quelles que soient leur forme et leur nature qui, à la date de la décision de lancer un marché :

i ont été créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, et ;

ii sont dotés d'une personnalité juridique, et ;

iii dépendent de l'Etat, des Régions, des Communautés, des autorités locales ou d'autres organismes ou personnes relevant du présent point c), de l'une des manières suivantes :

1. soit leurs activités sont financées majoritairement par l'Etat, les Régions, les Communautés, les autorités locales ou d'autres organismes ou personnes relevant du présent point c) ;

2. soit leur gestion est soumise à un contrôle de l'Etat, des Régions, des Communautés, des autorités locales ou d'autres organismes ou personnes relevant du présent point c) ;

3. soit plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance sont désignés par l'Etat, les Régions, les Communautés, les autorités locales ou d'autres organismes ou personnes relevant du présent point c) ;

d) les associations formées par un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs visés au 1°, a, b, ou c ; »

Cette disposition transpose les définitions contenues dans l'article 2, § 1er, 1° et 4°, de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics. Cet article se présente comme suit :

« 1. Aux fins de la présente directive, on entend par :

1. "pouvoirs adjudicateurs", l'État, les autorités régionales ou locales, les organismes de droit public ou les associations formées par une ou plusieurs de ces autorités ou un ou plusieurs de ces organismes de droit public ;

[…]

4. "organisme de droit public", tout organisme présentant toutes les caractéristiques suivantes :

a) il a été créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial ;

b) il est doté de la personnalité juridique ; et

c) soit il est financé majoritairement par l'État, les autorités régionales ou locales ou par d'autres organismes de droit public, soit sa gestion est soumise à un contrôle de ces autorités ou organismes, soit son organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par l'État, les autorités régionales ou locales ou d'autres organismes de droit public ».

Il résulte de cet article et de sa transposition qu'une personne morale revêt la qualité d'« organisme de droit public », et donc de pouvoir adjudicateur, s'il a été créé « pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère

autre qu'industriel ou commercial », il est doté d'une personnalité juridique et (iii) il dépend de l'Etat, des Régions, des Communautés, des autorités locales ou d'autres organismes ou personnes répondant à la notion de pouvoir adjudicateur. Ces trois caractéristiques ont un caractère cumulatif (CJUE, BFI Holding, 10 novembre 1998, C-360/96, ECLI:EU:C:1998:525, point 29 ; CJUE, 14 novembre 2018, NKBM, C-215/17, ECLI:EU:C:2018:901, point 28).

L'ASBL OPDRACHTENCTRALE expose être un pouvoir adjudicateur répondant aux caractéristiques de la catégorie résiduelle de l'article 2, 1°, c), de la loi du 17 juin 2016 » car elle est une personne morale – dès lors dotée de la personnalité juridique – créée « pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial » et qu'elle dépend d'autres pouvoirs adjudicateurs.

Pour examiner le moyen, il convient dès lors de vérifier si cette association réunit bien les trois caractéristiques d'un « organisme de droit public » au sens de l'article 2 de la loi du 17 juin 2016.

*A. Quant à la possession de la personnalité juridique*

La première partie intervenante dispose bien de la personnalité juridique, ce que la requérante ne conteste pas.

*B. Quant à la création pour satisfaire spécifiquement un besoin d'intérêt général autre qu'industriel ou commercial*

Selon la traduction libre qu'elle fait de l'article 3 de ses statuts, l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE poursuit l'objet social suivant :

> « L'association a été constituée avec l'objet spécifique de répondre à des besoins d'intérêt général qui ne sont pas de nature industrielle ou commerciale.
>
> Elle a pour objet de contribuer, de la manière la plus large possible, au soutien et au développement, de manière générale, de services aux adjudicateurs et, plus particulièrement, de leur simplifier la vie à cet égard.
>
> Force est de constater que bon nombre de pouvoirs adjudicateurs ont du mal à appliquer (correctement) la législation relative aux marchés publics. Les causes en sont multiples : disponibilité de profils d'acheteurs corrects, réglementation de plus en plus technique et complexe, ...
> L'objet social de l'association est de tenter d'atténuer les difficultés que rencontrent les adjudicateurs concernant leurs obligations en matière d'application de la législation relative aux marchés publics, d'organisation des services d'achat, de connaissance et de formation des acheteurs, ...
> L'association n'a pas pour intention de proposer des services (formations, conseil, etc.) à ses membres, mais plutôt de leur fournir un appui, notamment

en soutenant des formations externes, en centralisant les analyses et les informations relatives aux marchés publics et, enfin, en mettant des accords-cadres à la disposition de ses membres. (...). L'ASBL n'a pas, en d'autres termes, d'activités de nature commerciale ni industrielle.
Tous ses revenus sont intégralement utilisés pour son objet social non lucratif et donc au profit de ses membres.
L'association peut toutefois accomplir tous les actes nécessaires à cet égard.
L'association peut posséder tous les biens meubles et immeubles nécessaires à la réalisation de son objectif. Elle peut participer à et coopérer avec toutes les associations, organisations, autorités et entreprises qui peuvent être utiles à son objectif.

L'association peut, par ailleurs, exercer toutes les activités qui contribuent directement ou indirectement à la réalisation des objectifs susmentionnés, y compris des activités commerciales et lucratives accessoires dans les limites de ce qui est légalement autorisé et dont le produit sera à tout moment entièrement consacré à la réalisation des objectifs susmentionnés.

Avec sa constitution et le déploiement de ses activités, l'association souligne explicitement l'importance de la "responsabilité sociale des entreprises" »

Le but social de l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE est donc « de contribuer, de la manière la plus large possible, au soutien et au développement, de manière générale, de services aux adjudicateurs et, plus particulièrement, de leur simplifier la vie à cet égard », « de tenter d'atténuer les difficultés que rencontrent les adjudicateurs concernant leurs obligations en matière d'application de la législation relative aux marchés publics » et de fournir un appui à ses membres, « notamment en soutenant des formations externes, en centralisant les analyses et les informations relatives aux marchés publics et, enfin, en mettant des accords-cadres à la disposition de ses membres ».

*Prima facie*, cet objet social, qui est d'assister les pouvoirs adjudicateurs dans l'application de la législation sur les marchés publics et de mettre à leur disposition des accords-cadres passés à leur bénéfice, peut être considéré comme visant à la satisfaction d'un besoin d'intérêt général. Il vise en effet à apporter une assistance spécifique aux pouvoirs adjudicateurs en ce qui concerne l'application d'une législation à laquelle ils sont seuls à être soumis.

Selon la Cour de Justice de l'Union européenne, constituent en principe des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, des besoins qui, d'une part, sont satisfaits d'une manière autre que par l'offre de biens ou de services sur le marché et que, d'autre part, pour des raisons liées à l'intérêt général, l'État choisit de satisfaire lui-même ou à l'égard desquels il entend conserver une influence déterminante (CJUE, 16 janvier 2001, Korhonen e.a., C-18/01, ECLI:EU:C:2003:300, point 47 ; CJUE, 27 février 2003, C-373/00, ECLI:EU:C:2003:110, Adolf Truley, point 50).

L'existence ou l'absence d'un besoin d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial doit être appréciée en prenant en compte l'ensemble des éléments juridiques et factuels pertinents, tels que les circonstances ayant présidé à la création de l'organisme concerné et les conditions dans lesquelles il exerce son activité, en ce compris, notamment, l'absence de concurrence sur le marché, l'absence de poursuite d'un but lucratif à titre principal, l'absence de prise en charge des risques liés à cette activité ainsi que le financement public éventuel de l'activité en cause (CJUE, 16 octobre 2003, Commission / Espagne, C-283/00, ECLI:EU:C:2003:544, point 81).

Rien ne permet de considérer que l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE ne prend pas en charge les risques liés à son activité. Ne peut par ailleurs, *prima facie*, être suivie l'affirmation de cette ASBL qu'elle respecte le critère du financement public car elle est intégralement financée par « les indemnités de gestion versées par les pouvoirs adjudicateurs qui souscrivent à un ou plusieurs de ses accords-cadres ». La Cour de Justice de l'Union européenne considère en effet qu'il ne peut être question d'un financement public lorsque celui-ci est – comme en l'espèce – la contrepartie de prestations contractuelles (Voir à cet égard CJUE, 3 octobre 2000, University of Cambridge, C-380/98, ECLI:EU:C:2000:529, point 24).

En revanche, il doit être relevé que les pouvoirs adjudicateurs entendent généralement conserver une influence déterminante sur leurs commandes publiques, et ce même s'ils recourent à une centrale d'achat ou à d'autres prestataires de services pour les assister.

L'ASBL OPDRACHTENCENTRALE réunit par ailleurs, *prima facie*, deux caractéristiques associées à la satisfaction de besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial.

Elle est d'abord une association sans but lucratif. Conformément à l'article 1:2 du Code des sociétés et des associations, une telle association « poursuit un but désintéressé dans le cadre de l'exercice d'une ou plusieurs activités déterminées qui constituent son objet » et « elle ne peut distribuer ni procurer directement ou indirectement un quelconque avantage patrimonial à ses fondateurs, ses membres, ses administrateurs ni à toute autre personne sauf dans le but désintéressé déterminé par les statuts ». L'article 3 des statuts de l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE confirme qu'elle ne poursuit aucun but de lucre et que « tous ses revenus sont intégralement utilisés pour son objet social non lucratif et donc au profit de ses membres ».

Cette ASBL poursuit donc son objet social dans un but désintéressé.

Il n'est par ailleurs pas démontré que l'activité de l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE est exercée dans le cadre d'une concurrence avec d'autres centrales d'achat ou autres opérateurs économiques qui offrent des services similaires à des pouvoirs adjudicateurs. La requérante reste d'ailleurs très évasive sur la concurrence concrète qui existerait dans ce secteur. Le recours, par un pouvoir adjudicateur, à une centrale d'achat a pour conséquence – aux termes employés par l'article 37, § 2, de la directive 2014/24/UE – qu'il « remplit ses obligations » en vertu de cette directive. Ceci implique notamment que le pouvoir adjudicateur est dispensé, lorsqu'il fait le choix de recourir à une « centrale d'achat » au sens de l'article 2 de la loi du 17 juin 2016, de mettre cette entité en concurrence avec d'autres centrales d'achat ou avec d'autres opérateurs économiques.

À ce stade du litige, et en fonction des informations disponibles, l'absence de but de lucre et le fait que l'activité ne semble pas être exercée en situation de concurrence apparaissent suffisants pour considérer, *prima facie*, que l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE a été créée pour satisfaire un but d'intérêt général autre qu'industriel ou commercial.

*C. La dépendance étroite à l'égard d'autres pouvoirs adjudicateurs*

Aux termes de l'article 2, § 1er, 1°, de la loi du 17 juin 2016, des personnes morales ne peuvent être qualifiées d'organismes publics, au sens de cette loi que si elles dépendent de l'Etat, des Régions, des Communautés, des autorités locales ou d'autres pouvoirs adjudicateurs, de l'une des manières suivantes :

> « 1. soit leurs activités sont financées majoritairement par l'Etat, les Régions, les Communautés, les autorités locales ou d'autres organismes ou personnes relevant du présent point c) ;
>
> 2. soit leur gestion est soumise à un contrôle de l'Etat, des Régions, des Communautés, des autorités locales ou d'autres organismes ou personnes relevant du présent point c) ;
>
> 3. soit plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance sont désignés par l'Etat, les Régions, les Communautés, les autorités locales ou d'autres organismes ou personnes relevant du présent point c) ».

Ces trois critères alternatifs reflètent chacun la dépendance étroite d'un organisme vis-à-vis de l'État, des collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public (CJUE, Adolf Truley, précité, point 67 ; CJUE, 3 février 2021, FIGC, C-155/19, ECLI:EU:C:2021:88, point 50).

L'ASBL OPDRACHTENCENTRALE dépose deux versions successives de ses statuts. La première version s'est appliquée dès sa publication dans les annexes du Moniteur belge le 19 septembre 2024. La deuxième version remplace la première, depuis sa publication le 17 juillet 2025.

Les dispositions pertinentes des statuts publiés le 17 juillet 2025 sont les suivantes, selon la traduction qu'en fait cette association :

> « Art. 5 Catégories de membres
>
> L'association est composée de 2 catégories de membres : les membres effectifs et les membres adhérents.
>
> 1. Les membres effectifs sont ceux qui disposent de la plénitude des pouvoirs, des droits et des devoirs tels qu'ils découlent de la CSA. Leur nombre est limité à deux, sauf décision contraire de l'Assemblée générale. Leur nombre minimal est fixé à deux.
>
> 2. Les membres adhérents sont des adjudicateurs au sens de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics.
> Le Conseil d'administration peut autoriser l'adhésion d'autres personnes morales.
>
> Art. 6 Obtention de la qualité de membre
>
> 6.1. Membres effectifs
>
> Pour devenir membre effectif de l'association, le candidat doit être proposé à l'unanimité ou coopté (en cas de vacance d'un mandat) par le Conseil d'administration et accepté à la majorité prévue à cet effet à l'article 18, lors de l'Assemblée générale.
>
> 6.2. Membres adhérents
>
> Tout candidat-membre peut adresser sa candidature au Conseil d'administration.
>
> En exprimant le souhait de commander, d'acheter ou d'utiliser, au sens le plus large, les marchandises et/ou services proposés par l'ASBL, une personne morale peut indiquer qu'elle veut devenir membre adhérent de l'association. Pour cela, le Conseil d'administration doit l'inscrire dans le registre des membres et en informer le nouveau membre.
>
> Art. 8 Droits
> […]
> Les droits des différentes catégories de membres sont, par ailleurs, déterminés comme suit :
>
> a. Membres effectifs
>
> Les (deux) membres effectifs siègent, en vertu des statuts, dans le Conseil d'administration.
>
> b. Membres adhérents

Minimum quatre – maximum six, en provenance des membres adhérents, sont désignés par l'Assemblée générale comme représentant des membres adhérents au sein du Conseil d'administration.

Ces membres doivent provenir pour la moitié de représentants d'entités administratives et pour l'autre moitié de représentants d'entité non administrative.

Art. 12 Composition de l'Assemblée générale

L'Assemblée générale est composée de tous les membres effectifs et adhérents de l'association.

Avec l'accord de l'Assemblée générale, des experts ou des conseillers de l'association peuvent assister aux assemblées générales, mais uniquement avec une voix consultative.

Art. 14 Compétences

L'Assemblée générale est l'autorité souveraine de l'association.
Les pouvoirs suivants lui sont en particulier réservés :
1. l'exclusion de membres ;
2. la nomination et la révocation d'administrateurs ;
3. l'approbation du budget et des comptes ;
4. la modification des statuts ;
5. la dissolution volontaire de l'association ;
6. la nomination, la révocation et, le cas échéant, la détermination de la rémunération des commissaires ;
7. la décharge aux administrateurs et commissaires ;
8. tous les cas dans lesquels les statuts requièrent une décision de l'Assemblée générale ;
9. la transformation de l'association en société à finalité sociale.

L'Assemblée générale a le droit de contrôler la gestion courante de l'ASBL, notamment du point de vue de l'exactitude des chiffres, du respect des règles, de la parcimonie, de la rentabilité et de l'efficacité, et de faire procéder, le cas échéant, à des audits à cet égard.

L'Assemblée générale se prononce également sur le plan stratégique qui doit être soumis tous les cinq ans et sur le Règlement intérieur régissant le fonctionnement de l'ASBL.

Avant de pouvoir voter sur les points susmentionnés, une proposition du Conseil d'administration à cet égard doit être soumise à l'Assemblée générale par le président.

[…]

Art. 19 Décision à la majorité spéciale

Les décisions sont prises à la majorité simple des voix des membres présents ou représentés par procuration, sauf dans les cas énumérés ci-dessous ou ceux déterminés par la loi.

La majorité spéciale suivante est par ailleurs requise en cas de vote sur :

1. la nomination et la révocation des administrateurs : quorum de présence de 2/3 des membres et majorité de 4/5 des voix ;
[…]

Art. 21 Composition, durée du mandat et rémunération

L'association est dirigée par un Conseil d'administration composé de deux administrateurs présentés par les membres effectifs et d'un minimum de quatre – maximum [six] - administrateurs présentés par les membres adhérents, élus par l'Assemblée générale. La répartition entre entités administratives et non-administratives, comme décrit dans l'art. 8.b supra, est […] d'application.

Pour la représentation des membres adhérents il est visé d'avoir minimum deux, maximum trois, membres du groupe linguistique francophone ou bilingue. Le Conseil ne peut compter plus que huit membres afin de garantir le fonctionnement adéquat de l'ASBL.

A la composition du Conseil d'administration, le rapport entre entités administratives et non-administratives prime sur le régime linguistique.
[…]

Les administrateurs qui représentent les membres effectifs sont nommés par l'Assemblée générale, et représente celle-ci, pour une durée indéterminée, ceux qui représentent les membres adhérents pour une durée de six ans. Le mandat des administrateurs peut être renouvelé deux fois.

Mesure transitoire (juin 2024) : [V.K.], représentant de GO ! Scholengroep Impact, est désigné comme l'un des trois membres qui représente les membres adhérents. Lui, comme président et le secrétaire, M. [L.], représentant de la commune de Meise, sont nommés pour le premier mandat de six ans, à l'issue duquel des élections auront lieu.

[…] ».

L'ASBL OPDRACHTENCENTRALE affirme que le « critère de l'organe d'administration » est respecté depuis le dépôt de ses statuts du 10 septembre 2024 puisqu'à l'exception des deux membres effectifs, « l'assemblée générale est intégralement composée de pouvoirs adjudicateurs/membres adhérents ». Elle souligne que l'assemblée générale nomme les administrateurs, à l'exception des deux membres effectifs (qui sont automatiquement administrateurs) et que la nomination des administrateurs requiert un quorum de présence de 2/3 des membres et une majorité des 4/5 des voix. Selon elle, depuis cette version des statuts, « les pouvoirs adjudicateurs nomment ainsi au moins trois des cinq administrateurs ».

S'agissant des statuts publiés le 10 juillet 2025, elle relève que, par rapport à précédemment, un administrateur supplémentaire doit être nommé par l'assemblée générale, ce qui implique qu'au moins quatre administrateurs sont nommés par les pouvoirs adjudicateurs, contre un maximum de deux administrateurs effectifs.

Elle estime dès lors démontrer « que, contrairement à ce que soutient la partie requérante, elle remplit avec certitude au moins l'un des trois critères de dépendance vis-à-vis des pouvoirs publics prévus à l'article 2,1°, c), iii de la loi du 17 juin 2016 ».

La requérante admet qu'en application de ses statuts, l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE est dirigée par deux administrateurs désignés par les membres effectifs et que quatre à six autres administrateurs sont désignés par les membres adhérents.

Elle relève toutefois, d'une part, que l'article 5 des statuts autorise que les membres effectifs ne soient pas des pouvoirs adjudicateurs et, d'autre part, que le conseil d'administration peut admettre l'adhésion d'autres types de personne morales que des pouvoirs adjudicateurs. Elle relève également que l'ASBL ne dépose aucun registre de ses membres, qui permettrait « de vérifier l'identité et la nature juridique de ces membres », alors que la qualité de pouvoir adjudicateur devrait être analysée entité par entité. Elle estime qu'à défaut « de preuve [de] la composition effective de l'assemblée générale de l'ASBL et sur la qualification de ses membres, et en l'absence de verrou statutaire garantissant durablement une telle composition, il n'est pas possible de conclure que « plus de la moitié » des membres de l'organe d'administration seraient désignés par l'État, les Régions, les Communautés, les autorités locales ou d'autres organismes/personnes relevant du point c) ».

Dans le cadre d'un examen qui peut être réalisé dans le cadre d'une procédure en extrême urgence, il peut être considéré que les statuts de l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE garantissent depuis septembre 2024, et plus encore depuis juillet 2025, que la majorité de ses administrateurs sont désignés par les pouvoirs adjudicateurs qui adhèrent à la centrale d'achat.

L'article 5 des statuts prévoit que – à tout le moins en principe – les membres adhérents à l'ASBL « sont des adjudicateurs au sens de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ». L'article 8 des statuts prévoit par ailleurs que minimum quatre et maximum six administrateurs sont désignés par l'assemblée générale comme représentant des membres adhérents au sein du Conseil d'administration. Ces quatre à six administrateurs représentent une majorité par rapport à ceux, au nombre de deux, désignés par les membres effectifs.

Certes, comme le relève la requérante, le Conseil d'administration peut autoriser l'adhésion d'autres personnes morales. La requérante n'affirme toutefois pas, ni ne démontre, que cette faculté laissée au conseil d'administration aurait été utilisée à un point tel que les pouvoirs adjudicateurs présents à l'assemblée générale ne seraient plus en mesure d'exercer un rôle déterminant dans la désignation des administrateurs.

Il est regrettable que l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE n'ait pas déposé un registre des membres ni apporté des explications plus précises sur les

circonstances concrètes de la désignation de ses administrateurs. Néanmoins, cette ASBL n'est pas la partie adverse, de sorte qu'elle n'est pas tenue de déposer un dossier administratif complet. Par ailleurs, dans le cadre de l'instruction du dossier en extrême urgence, il n'a pas été demandé à cette ASBL de compléter son dossier sur ce point. Il faut en outre relever que les moyens de la requérante posent des questions factuelles qui dépassent nettement le périmètre du dossier qui doit généralement accompagner la prise d'une décision en matière de marchés publics.

Il convient dès lors de revenir au principe selon lequel il appartient à la partie requérante de démontrer de manière suffisamment claire et étayée l'illégalité qu'elle allègue. En l'occurrence, les statuts de l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE impliquent que plus de la moitié des membres de l'organe d'administration doivent être désignés par une assemblée générale composée de pouvoirs adjudicateurs, et la requérante ne démontre pas que tel ne serait pas concrètement le cas.

La partie intervenante, en pages 11, 16, 18 et 19 de sa requête en intervention affirme par ailleurs que son assemblée générale, hormis les deux membres effectifs, est intégralement composée des pouvoirs adjudicateurs. Elle affirme également que « depuis les statuts du 10 septembre 2024, les pouvoirs adjudicateurs nomment ainsi au moins trois des cinq administrateurs ». À ce stade, l'inverse n'est pas démontré.

Il en résulte que, *prima facie*, la partie adverse n'a pas violé les dispositions visées au moyen en considérant que l'ASBL OPRACHTENCENTRALE est un pouvoir adjudicateur au sens de l'article 2, 1°, c), de la loi du 17 juin 2016.

Il convient, pour le surplus, de relever que la partie adverse démontre qu'avant d'adopter l'acte attaqué, elle a vérifié que l'ASBL OPRADCHTENCENTRALE est bien un pouvoir adjudicateur au sens de la loi. Il ressort en effet du dossier administratif qu'avant d'adhérer à cette association, la partie adverse a obtenu la copie d'un avis du SPW Intérieur et Action sociale du 28 février 2025 analysant cette question dans le détail. Ce dernier, à l'issue de son analyse, a considéré que cette ASBL était bien un pouvoir adjudicateur. La partie adverse n'a dès lors pas manqué au devoir de minutie en adoptant l'acte attaqué.

Il ne peut, à ce stade du litige, être considéré que la partie adverse a violé les dispositions visées au moyen en décidant de recourir à un accord-cadre conclu par l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE.

Le premier moyen n'est pas sérieux.

*VIII. Deuxième moyen*

*VIII.1. Thèses des parties*

*A. Thèse de la requérante*

La requérante soulève un deuxième moyen est pris de « la violation des articles 4, 5 et 43 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ; […] des articles 4, alinéa 1er, 9°, et 5, 10°, de la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics, de certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de concessions ; […] des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ; […] des principes de la motivation interne des actes administratifs, d'égalité de traitement des soumissionnaires, de concurrence, de minutie et de transparence ; [de] l'erreur manifeste d'appréciation et [de] l'excès de pouvoir ».

Elle résume son argumentation comme suit :

> « À titre de moyen subsidiaire, la requérante soulève que l'Acte attaqué, en ce qu'il organise l'adhésion à un Accord-cadre illégal, est lui-même entaché d'illégalité. En effet, à supposer que l'ASBL Centrale des marchés puisse agir en tant que centrale d'achat (*quod non*), encore faut-il, pour que les pouvoirs adjudicateurs bénéficiaires puissent y recourir sans eux-mêmes devoir organiser les accords-cadres, que ces derniers soient conformes à la réglementation des marchés publics.
>
> Or, en l'espèce, il apparaît clairement que l'Accord-cadre méconnaît la réglementation applicable aux marchés publics, ceci dès lors que la partie adverse n'était pas expressément désignée comme pouvoir adjudicateur susceptible d'en bénéficier. Plus précisément, dans la mesure où d'une part, les documents de l'Accord-cadre dressent une liste extrêmement large d'adjudicateurs bénéficiaires potentiels et que, d'autre part, ces documents ne précisent pas la date à partir de laquelle lesdits bénéficiaires pouvaient bénéficier de l'Accord-cadre, il résulte que l'Accord-cadre méconnaît la réglementation des marchés publics et notamment le principe de concurrence. Il s'ensuit que la partie adverse ne pouvait valablement y adhérer ».

*B. Thèse de la partie adverse*

La partie adverse ne résume pas son argumentation.

Elle semble contester, en substance, la recevabilité du moyen, qui inviterait le Conseil d'État à contrôler la légalité de la décision de l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE, sans diriger un grief contre l'acte attaqué. Elle affirme par ailleurs que les bénéficiaires potentiels de l'accord-cadre sont clairement identifiés par son annexe E.

*C. Thèse de l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE*

L'ASBL OPDRACHTENCENTRALE estime que la requérante n'a pas d'intérêt au moyen, car elle ne démontrerait pas que l'illégalité invoquée lui a causé grief ou pourrait lui causer grief. En particulier, la requérante ne démontrerait pas que « les prétendus manquements dans le cahier spécial des charges auraient pu [lui] nuire concrètement ».

Elle estime par ailleurs que la violation selon laquelle l'accord-cadre ne précise pas la date à laquelle ses bénéficiaires potentiels pourront bénéficier de l'accord trouve son unique fondement dans le 60e considérant de la directive 2014/24/UE. Or, un considérant d'une directive n'a pas un caractère normatif, de sorte que la requérante n'invoque pas de disposition légale qui aurait été violée.

Elle résume par ailleurs son argumentation au fond comme suit :

> « 115. La partie intervenante ne démontre pas prima facie l'illégalité alléguée.
> 116. Les documents de marché relatifs à l'accord-cadre chèques-repas identifient clairement les adjudicateurs pouvant adhérer à l'accord-cadre.
> 117. De toute façon, il ressort clairement des documents de marché que la Ville de Charleroi appartenait à la catégorie "communes".
> 118. La date potentielle d'adhésion peut être déduit aisément et sans ambiguïté des documents de marché ».

*C. Thèse de la société MONIZZE*

La société MONIZZE se réfère aux argumentations de la partie adverse et de l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE.

*VIII.2. Appréciation du Conseil d'État*

*A. Quant à la recevabilité*

La partie adverse et les parties intervenantes affirment que le moyen se limite à mettre en doute la légalité de la décision de l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE d'attribuer un accord-cadre à la société MONIZZE.

L'article 47, § 1er, de la loi du 17 juin 2016 prévoit ce qui suit :

> « § 1er. Un pouvoir adjudicateur peut acquérir des fournitures et/ou des services auprès d'une centrale d'achat proposant les activités d'achat centralisées visées à l'article 2, 7°, a).

> Il peut également bénéficier, en ce qui concerne des travaux, des fournitures et/ou des services, des activités d'achat centralisées d'une centrale d'achat telles que visées à l'article 2, 7°, b),
> […]
> 3° dans la mesure indiquée à l'article 43, § 1er, alinéa 2, par le biais d'un accord-cadre conclu par cette centrale d'achat ».

Il ressort de cet article qu'un pouvoir adjudicateur peut bénéficier d'un accord-cadre conclu par une centrale d'achat, mais uniquement « dans la mesure indiquée à l'article 43, § 1er, alinéa 2 ».

Cette dernière disposition prévoit que « les marchés fondés sur un accord-cadre ne peuvent être passés qu'entre d'une part, un pouvoir adjudicateur ou des pouvoirs adjudicateurs clairement identifiés dans l'appel à la concurrence ou dans l'invitation à confirmer l'intérêt et d'autre part, un ou plusieurs opérateurs économiques parties à l'accord-cadre tel qu'il a été conclu ».

Il résulte de la combinaison de ces deux dispositions – qui transposent respectivement les articles 37, § 1er, alinéas 1er et 2, et 33, § 2, alinéa 2, de la directive 2014/24/UE – qu'un pouvoir adjudicateur ne peut bénéficier des activités d'achat centralisées d'une centrale d'achat que dans la mesure où il fait partie des « pouvoirs adjudicateurs clairement identifiés dans l'appel à la concurrence ou dans l'invitation à confirmer l'intérêt ».

Cette condition, qui est relative à l'identification des pouvoirs adjudicateurs concernés par la passation d'un accord-cadre, doit être vérifiée au moment où le pouvoir adjudicateur décide d'y recourir.

Le moyen, en ce qu'il reproche à la partie adverse de recourir à un accord-cadre alors qu'elle ne fait pas partie des pouvoirs adjudicateurs identifiés dans l'avis de marché, concerne donc bien la légalité de l'acte attaqué, et non celle de la procédure de passation de cet accord.

S'agissant des recours introduits sur le fondement 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, l'intérêt d'un requérant à invoquer un moyen s'examine au regard de l'existence d'une lésion que lui a causé ou risqué de lui causer la violation alléguée.

Dans son moyen, la requérante invoque notamment l'article 43 de la loi du 17 juin 2016 et dénonce la violation du caractère nécessairement fermé d'un

accord-cadre conclu par l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE, la partie adverse n'étant pas « clairement identifiée dans les documents du marché ».

Cette violation a pu léser la requérante. À la supposer avérée, elle a amené la partie adverse à combler le besoin qu'elle avait identifié en recourant à un accord-cadre passé par une centrale d'achat et déjà attribué à un autre soumissionnaire. Si elle n'avait pas été commise, la partie adverse aurait dû trouver une autre manière de combler ce besoin, par exemple par la passation d'un marché public auquel la requérante aurait pu se porter candidate. La violation alléguée a donc pu léser la requérante en la privant d'une chance d'obtenir le marché.

Le moyen est dès lors recevable.

*B. Quant au fond*

Le moyen de la requérante contient deux arguments différents, fondés sur une logique similaire.

Elle affirme d'abord que la partie adverse ne pouvait pas décider de recourir à l'accord-cadre de l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE car elle n'est pas « clairement identifiée » comme étant l'un de ses bénéficiaires.

Elle affirme ensuite, dans l'essentiel de son argumentation, que l'accord-cadre en question est illégal car la liste de ses bénéficiaires potentiels est excessivement longue et comprend « à peu près l'ensemble des pouvoirs adjudicateurs belges », de sorte qu'il ne permet pas d'identifier aisément et sans ambigüité ses futurs bénéficiaires.

*B.1. Quant à l'invocation d'illégalités dans la procédure de passation de l'accord-cadre*

La requérante a été candidate à l'attribution de l'accord-cadre passé par l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE. Il résulte du dossier et des déclarations des parties qu'elle a été sélectionnée mais a renoncé à déposer une offre. Selon les déclarations faites par ses conseils à l'audience, cette décision a été prise « pour des raisons commerciales ».

La requérante, qui était donc informée des conditions de l'accord-cadre depuis le mois de septembre 2024, n'a pas non plus introduit de recours en annulation de ces conditions devant l'instance de recours judiciaires, dans le délai de recours prévus par l'article 23, § 2, 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'. Elle n'apparaît désormais plus être en mesure, *ratione temporis*, d'introduire un recours en annulation ou en suspension des actes adoptés dans le cadre de cette procédure de passation.

Dans ce contexte, la partie adverse et les parties intervenantes contestent que la requérante puisse, dans le cadre du présent litige, invoquer à titre incident l'illégalité des conditions de l'accord-cadre conclu par l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE avec la société MONIZZE.

Elles doivent, à cet égard, être suivies.

En premier lieu, l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE n'est pas une autorité administrative visée à l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Le Conseil d'État n'est donc pas l'instance de recours désignée par l'article 24 de la loi du 17 juin 2013 pour connaître des recours introduits contre les décisions que cette ASBL prend en sa qualité d'entité adjudicatrice.

La requérante n'explique pas par quel mécanisme le Conseil d'État serait néanmoins compétent pour juger de la légalité de tels actes de manière incidente.

En deuxième lieu, les actes adoptés par l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE, qui n'est pas une autorité administrative, ne sont *prima facie* pas des actes administratifs dont l'illégalité peut être constatée, à titre incident, sur le fondement de l'article 159 de la Constitution.

La contestation de la légalité des actes adoptés par cette ASBL en tant qu'entité adjudicatrice apparait dès lors ne pouvoir avoir lieu que dans le cadre des recours prévus par la loi du 17 juin 2013.

En troisième lieu, le principe de sécurité juridique, qui est à la fois un principe général de droit et un principe général du droit de l'Union européenne, s'oppose *a priori* à la remise en cause incidente de la légalité d'un marché qui n'a pas été contesté selon les formes et dans les délais prévus par la loi du 17 juin 2013 précitée.

D'une part, à supposer que les décisions de l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE puissent être considérées comme des actes administratifs et que l'article 159 de la Constitution leur soit applicable, il est constant qu'un acte administratif individuel devient définitif s'il n'a pas fait l'objet d'un recours en annulation dans le délai prévu par la loi. Une fois ce délai dépassé, et en

l'absence d'un recours en annulation, la légalité de cet acte ne peut plus être contestée devant le Conseil d'État, de manière incidente, en application de l'article 159 de la Constitution. L'objectif de cette règle est de préserver la sécurité et la stabilité des relations juridiques.

D'autre part, la Cour de Justice a déjà jugé, sur le fondement du principe général de sécurité juridique, que « la fixation de délais de recours raisonnables sous peine de forclusion, tels que ceux établis par le droit national en application de l'article 2 septies de la directive 89/665, vise à faire en sorte, dans l'intérêt de la sécurité juridique, que, après leur expiration, il ne soit plus possible de contester une décision du pouvoir adjudicateur ou de soulever une irrégularité de la procédure d'adjudication » (CJUE, 29 avril 2025, Fastened Deutschland, C-452/23, ECLI:EU:C:2025:284, point 67).

Ces enseignements semblent pouvoir être transposés au cas d'espèce. La requérante n'a pas contesté en annulation, dans le délai légal qui s'imposait à elle, les actes de l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE en lien avec la passation d'un accord-cadre pour la fourniture de titres-repas. Le principe général de sécurité juridique s'oppose à ce qu'elle soulève l'irrégularité de cette procédure de passation, contre laquelle elle n'a pas introduit le recours prévu par la loi, à l'occasion du recours ouvert contre la décision de la partie adverse de recourir à cet accord-cadre.

Il s'ensuit que, dans le cadre du présent recours, la légalité des actes relatifs à l'attribution, par l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE d'un accord-cadre à la société MONIZZE, ne peut être contestée.

En ce qu'il soulève l'irrégularité de l'accord-cadre auquel entend recourir la partie adverse, le moyen n'est donc pas sérieux.

*B.2. Quant à la violation de l'article 43 de la loi du 17 juin 2016*

L'article 43, § 1er, alinéa 2, de la loi du 17 juin 2016 énonce que « les marchés fondés sur un accord-cadre ne peuvent être passés qu'entre d'une part, un pouvoir adjudicateur ou des pouvoirs adjudicateurs clairement identifiés dans l'appel à la concurrence ou dans l'invitation à confirmer l'intérêt et d'autre part, un ou plusieurs opérateurs économiques parties à l'accord-cadre tel qu'il a été conclu ».

La requérante conteste que la partie adverse puisse recourir à l'accord-cadre de l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE, à défaut d'être précisément identifiée en tant que pouvoir adjudicateur potentiel par les documents du marché liés à cet accord.

Cet aspect du moyen est bien relatif à la légalité de l'acte attaqué, et non à celle de la passation de l'accord-cadre.

Ni la directive 2014/24/UE, ni la loi, ne déterminent de quelle manière l'appel à la concurrence ou l'invitation à confirmer l'intérêt doit identifier les pouvoirs adjudicateurs susceptibles de recourir à un accord-cadre.

Le soixantième considérant de la directive 2014/24/UE précise toutefois ce qui suit à ce sujet :

> « L'accord-cadre est un instrument largement utilisé et considéré comme une technique de passation de marché efficace dans toute l'Europe. Il convient donc de le maintenir en l'état pour l'essentiel. Il est cependant nécessaire d'en clarifier certains aspects, notamment le fait que les pouvoirs adjudicateurs ne devraient pas recourir à un accord-cadre dans lequel ils ne sont pas nommés. À cette fin, les pouvoirs adjudicateurs qui sont, dès le départ, parties à un accord-cadre spécifique, devraient être clairement désignés, soit par leur nom ou par d'autres moyens tels qu'un renvoi à une catégorie donnée de pouvoirs adjudicateurs dans une zone géographique clairement délimitée, de manière que les pouvoirs adjudicateurs concernés puissent être identifiés aisément et sans ambiguïté ».

Il résulte de ce considérant que l'obligation d'identifier les adjudicateurs dès le départ de la procédure de passation peut se faire soit en les désignant nommément, soit par la détermination de catégories précises, fondées, par exemple, sur le renvoi à une catégorie donnée de pouvoirs adjudicateurs dans une zone géographique clairement délimitée.

L'annexe E du cahier spécial des charges lié à l'accord-cadre énonce notamment, parmi les pouvoirs adjudicateurs concernés, les communes de la Région wallonne.

La partie adverse fait dès lors bien partie d'une catégorie donnée de pouvoirs adjudicateurs dans une zone géographique clairement déterminée. Elle est dès lors bien incluse dans l'accord-cadre.

Les arguments de la requérante mettant en exergue l'illégalité de l'accord-cadre en raison du nombre considérable de pouvoirs adjudicateurs visés – de sorte qu'il ne pourrait plus être question de pouvoirs adjudicateurs clairement identifiés – sont quant à eux relatifs à la légalité de la passation de cet accord. Ils ne peuvent amener une suspension de l'acte attaqué, pour les raisons exposées précédemment.

L'argument de la requérante selon lequel les documents constitutifs de l'accord-cadre devraient aussi préciser la date à partir de laquelle les pouvoirs adjudicateurs concernés acquerront « le droit de recourir à l'accord-cadre conclu » est, quant à lui, exclusivement fondé sur le 60e considérant de la directive 2014/24/UE, repris dans les travaux parlementaires de la loi du 17 juin 2016 (Doc. Parl., Ch. Repr., Sess. 2015-2016, n° 1541/001, p. 88), sans qu'une telle règle apparaisse dans les dispositions visées au moyen.

Il est constant que le préambule d'un acte de l'Union n'a pas de valeur juridique contraignante (CJUE, 19 novembre 1998, Nilsson e.a., C-162/97, ECLI:EU:C:1998:554, point 54 ; CJUE, 2 avril 2009, Hauptzollamt Bremen, C-134/08, ECLI:EU:C:2009:229, point 16). En l'absence d'un texte en ce sens, il ne peut dès lors, *prima facie*, être considéré que la partie adverse aurait violé une norme en décidant de recourir à un accord-cadre alors qu'aucune date n'était fixée quant au moment à partir duquel elle pourrait le faire.

Le deuxième moyen n'est pas sérieux.

*IX. Confidentialité*

La partie requérante dépose son offre à titre confidentiel (pièce 3 de son dossier). Elle sollicite le maintien de la confidentialité de cette pièce « ainsi que de toutes pièces qui constituent son offre et/ou ont trait à la justification de ses prix et qui seront versées au dossier administratif ».

Cette demande n'étant pas contestée, il y a lieu, à ce stade de la procédure, de maintenir la confidentialité de la pièce concernée.

*X. Indemnité de procédure et autre dépens*

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

Le rejet de la requête justifie que les autres dépens, à l'exception de ceux liés à l'intervention, soient mis à la charge de la requérante.

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

**Article 1er**.

Les requêtes en intervention introduites par l'ASBL OPDRACHTENCENTRALE et par la SA MONIZZE sont accueillies.

**Article 2**.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

**Article 3**.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

**Article 4**.

La pièce 3 du dossier de la requérante est, à ce stade de la procédure, tenue pour confidentielle.

**Article 5**.

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

Les parties intervenantes supportent chacune le droit de 150 euros lié à leurs interventions.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 26 mars 2026, par la VI[e] chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

| | |
|---|---|
| Xavier Close, | conseiller d'État, président f.f., |
| Nathalie Roba, | greffière. |

| | |
|---|---|
| La greffière, | Le Président, |
| Nathalie Roba | Xavier Close |