

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

n° 266.794 du 26 mai 2026

A. 248.011/VI-23.802

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

contre :

l'association sans but lucratif IRISTEAM,
ayant élu domicile chez
M^{es} Vincent OST, Lola MALLUQUIN et
Zoé LEJEUNE, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles.

Requérante en intervention :

**la société de droit français SOPRA HR
SOFTWARE,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Bérénice WATHELET, Maëlle RIXHON
et Me Valentine COENRAETS, avocates,
rue aux Laines 70
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 avril 2026, la partie requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision de l'ASBL Iristeam du 15 avril 2026 d'attribuer l'accord-cadre visant à désigner un intégrateur unique pour l'harmonisation et l'unification des solutions du domaine *Hard HR* pour les pouvoirs locaux de la Région de Bruxelles-Capitale en une solution commune dans le cadre du programme *WePulse* (CSC2025.014) à la SAS Sopra HR Software France ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 30 avril 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 20 mai 2026.

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.

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

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

M^e Jorien Van Belle, avocate, comparaissant pour la partie requérante, M^e Lola Malluquin, avocate, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Bérénice Wathelet, avocate, comparaissant pour la requérante en intervention, ont été entendues en leurs observations.

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

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

III. Faits utiles à l'examen de la demande

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

- « 1. Par un avis de marché publié le 11 juin 2025 au Bulletin des Adjudications, IRISTEAM a lancé un marché public visant à désigner un intégrateur unique pour l'harmonisation et l'unification des solutions du domaine *Hard HR* pour les pouvoirs locaux de la Région de Bruxelles-Capitale en une solution commune dans le cadre du programme *WePulse* (CSC2025.014) (pièce n° 1).

Ce marché est passé sous forme d'accord-cadre et par procédure concurrentielle avec négociation.

2. Par décision du 1^{er} septembre 2025, IRISTEAM a sélectionné trois candidats, à savoir :

- CIPAL SCHAUBROECK
- CIVADIS (pièce n° 5)
- SOPRA HR SOFTWARE FRANCE

3. Ces candidats ont été invités, le 27 novembre 2025, à remettre une offre dans le cadre de la phase de soumission.

Les offres de CIVADIS et de SOPRA HR SOFTWARE FRANCE ont été déposées dans le délai requis, soit pour le 5 décembre 2025 au plus tard.

4. A l'issue de l'analyse de la régularité des offres initiales, IRISTEAM a constaté l'existence d'irrégularités dans chacune des offres et a, en conséquence, invité les soumissionnaires à régulariser celles-ci pour le 15 décembre 2025.

CIVADIS a ainsi été invitée à compléter notamment la matrice des exigences fonctionnelles et techniques ainsi qu'à fournir certaines précisions relatives à son offre financière (pièce n° 8). Elle a déposé, dans le délai imparti, un dossier de régularisation contenant les compléments demandés.

Après examen de ces éléments, IRISTEAM a considéré que l'offre de CIVADIS avait été valablement régularisée et qu'elle était régulière.

5. Les deux soumissionnaires ont ensuite été invités, le 16 décembre 2025, à remettre une offre finale ("BAFO"), limitée à une amélioration du prix, sans modification des autres éléments de l'offre.

CIVADIS a remis son offre finale le 17 décembre 2025, dans le délai imparti, laquelle a été jugée régulière et conforme aux consignes données.

6. Par décision du 15 avril 2026, IRISTEAM a considéré que l'offre de SOPRA HR SOFTWARE FRANCE constituait l'offre économiquement la plus avantageuse et a décidé de lui attribuer le marché (pièce n° 12).

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision a été transmise à CIVADIS par courrier recommandé et par courrier électronique en date du 15 avril 2026 (pièce n° 11).

IV. Intervention

Par une requête introduite le 12 mai 2026, la société de droit français Sopra HR Software a demandé à intervenir dans la procédure en référé d'extrême urgence.

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

V. Incompétence du Conseil d'État

V.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante rappelle les termes des articles 14, 15 et 24 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, ainsi que la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'État pour affirmer que ce dernier n'est pas compétent pour connaître de la demande de suspension qu'elle introduit. Elle expose que la partie adverse est une personne morale de droit privé et fait valoir que, même si elle est composée d'entités publiques et exerce des missions d'intérêt général, elle ne peut être qualifiée d'autorité administrative au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, puisqu'elle n'est pas investie de prérogatives de puissance publique et ne prend pas de décisions obligatoires vis-à-vis des tiers, en particulier, lorsqu'elle décide d'attribuer un marché public.

B. Note d'observations

La partie adverse partage l'analyse de la requérante quant à l'incompétence du Conseil d'État à connaître de la demande de suspension introduite contre la décision d'attribution litigieuse. Elle répète l'argumentation de la requérante, en précisant qu'elle n'est pas une personne morale de droit public puisqu'elle n'est pas créée par un texte législatif, que la circonstance qu'elle est un pouvoir adjudicateur ne suffit pas à la qualifier d'autorité administrative au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et que la Cour des comptes considère également qu'elle n'est pas « une autorité administrative au sens où l'entend le Conseil d'État ».

C. Requête en intervention

La partie intervenante se réfère à la note d'observations de la partie adverse. Elle fait également valoir que le Conseil d'État est sans compétence pour connaître de la demande portée devant lui dans le cadre de la présente affaire.

D. Débats à l'audience

À l'audience, la requérante plaide dans le sens contraire du contenu de sa requête en se référant à l'arrêt n° 244.614 du 24 mai 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.614). Elle soutient que le Conseil d'État pourrait être compétent pour connaître de la présente demande de suspension, en faisant valoir que la partie adverse a été créée par les pouvoirs publics aux fins d'assurer une mission de service public en sorte qu'il n'y a pas lieu de vérifier si elle prend des décisions obligatoires à l'égard des tiers.

Les parties adverse et intervenante maintiennent, quant à elles, que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître de la présente demande.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 14 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 comme suit :

- « À la demande de toute personne ayant ou ayant eu un intérêt à obtenir un marché ou une concession déterminé et ayant été ou risquant d'être lésée par la violation alléguée, l'instance de recours peut annuler les décisions prises par les autorités adjudicatrices, y compris celles portant des spécifications techniques, économiques et financières discriminatoires, au motif que ces décisions constituent un détournement de pouvoir ou violent :
- 1° le droit de l'Union européenne en matière de marchés publics ou de concessions applicable au marché ou à la concession concerné, ainsi que la législation en matière de marchés publics ou de concessions ;
 - 2° les dispositions constitutionnelles, légales ou réglementaires ainsi que les principes généraux du droit applicables au marché ou à la concession concerné ;
 - 3° les documents du marché ou de la concession ».

L'article 15 de la même loi prévoit ce qui suit :

- « Dans les mêmes conditions que celles visées à l'article 14, l'instance de recours peut, en présence d'un moyen sérieux ou d'une apparente illégalité, sans que la preuve de l'urgence doive être apportée, le cas échéant sous peine d'astreinte, suspendre l'exécution des décisions visées à l'article 14 et, en ce qui concerne le Conseil d'État, aussi longtemps qu'il demeure saisi d'un recours en annulation :
- 1° ordonner les mesures provisoires ayant pour but de corriger la violation alléguée ou d'empêcher qu'il soit porté atteinte aux intérêts concernés ;
 - 2° ordonner les mesures provisoires nécessaires à l'exécution de sa décision.
- Selon l'instance de recours compétente conformément à l'article 24, la demande de suspension et la demande de mesures provisoires sont introduites devant le Conseil d'État, exclusivement selon la procédure d'extrême urgence et devant le juge judiciaire, exclusivement selon la procédure de référé.
- L'instance de recours peut, d'office ou à la demande de l'une des parties, tenir compte des conséquences probables de la suspension de l'exécution et des mesures provisoires pour tous les intérêts susceptibles d'être lésés, ainsi que de l'intérêt public, et peut décider de ne pas accorder la suspension de l'exécution ou les mesures provisoires lorsque leurs conséquences négatives pourraient l'emporter sur leurs avantages.
- La décision de ne pas accorder la suspension de l'exécution ou les mesures provisoires ne porte pas préjudice aux autres prétentions de la personne sollicitant ces mesures.
- La demande de mesures provisoires peut être introduite avec la demande de suspension visée à l'alinéa 1^{er} ou, lorsque la suspension de l'exécution de la décision est ordonnée, avec la demande d'annulation visée à l'article 14 ou séparément ».

L'article 24 de la même loi est rédigé comme suit :

- « L'instance de recours pour les procédures de recours visées aux articles 14, 15 et 16 est :
- 1° la section du contentieux administratif du Conseil d'État lorsque l'autorité adjudicatrice est une autorité visée à l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ;

2° le juge judiciaire lorsque l'autorité adjudicatrice n'est pas une autorité visée à l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. ».

Le législateur a ainsi fixé un critère de répartition de compétences qui s'impose au Conseil d'État et au juge judiciaire. Les travaux préparatoires à la loi du 23 décembre 2009 introduisant un nouveau livre relatif à la motivation, à l'information et aux voies de recours dans la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services insérant un article 65/24 dans la loi du 24 décembre 1993, repris ensuite à l'article 24 de la loi du 17 juin 2013 précitée, renseignent à ce propos ce qui suit :

« Le présent projet reprend le principe, inauguré par la loi du 16 juin 2006 précitée, en vertu duquel le soumissionnaire qui souhaite mettre en œuvre un recours doit s'adresser uniquement au Conseil d'État ou uniquement au juge civil, selon sa qualité ou non d'autorité administrative de l'autorité adjudicatrice concernée, le but de cette disposition étant de mettre fin au "*forum shopping*" qui existe parfois entre les juridictions civiles et administratives. »

En vertu des dispositions légales précitées, la section du contentieux administratif du Conseil d'État est compétente pour connaître de la demande de suspension d'une décision d'attribution d'un marché public lorsque l'autorité adjudicatrice est une « autorité au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ».

En l'espèce, la décision d'attribution attaquée a été adoptée par la partie adverse. Suivant le cahier spécial des charges, adopté par la partie adverse également, celle-ci est désignée comme étant le pouvoir adjudicateur.

La partie adverse n'appartient pas à la catégorie des autorités visées à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui vise notamment les actes relatifs aux marchés publics adoptés par « [les] assemblées législatives ou [...] leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, [...] la Cour des comptes et [...] la Cour constitutionnelle, [le] Conseil d'État et [les] juridictions administratives ainsi que [les] organes du pouvoir judiciaire et [le] Conseil supérieur de la Justice ».

La partie adverse ne peut non plus être qualifiée d'« autorité administrative » au sens de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Elle est une personne morale de droit privé constituée sous la forme d'une association sans but lucratif. Elle est, par ailleurs, créée en dehors de tout cadre légal spécifique. Son activité ne s'inscrit pas dans l'exécution de dispositions législatives ou réglementaires, mais est exclusivement déterminée par ses statuts et, à titre supplétif, par « la loi du 23 mars 2019 introduisant le Code des sociétés et des associations et portant des dispositions diverses ou, éventuellement, les autres

dispositions légales en vigueur ainsi que les usages en matière d'associations » (article 22 de ses statuts).

Même si elle a été créée par une autorité administrative et qu'elle est soumise au contrôle des pouvoirs publics, une personne morale de droit privé n'acquiert le caractère d'une autorité administrative que dans la mesure où elle peut prendre des décisions obligatoires à l'égard des tiers ; le fait qu'une mission d'intérêt général lui est confiée est à cet égard sans incidence. Il s'ensuit qu'un acte émanant de cette personne morale n'est de nature à faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État que dans la mesure où il ressortit à l'*imperium* dont elle est investie (arrêt de la Cour de cassation du 13 juin 2014, C.12.0458.F, ECLI:BE:CASS:2013:ARR.20130613.9 ; voy. aussi arrêt de la Cour de cassation du 13 juin 2014, C.14.0010.F, ECLI:BE:CASS:2014:ARR.20140613.2).

Une personne morale de droit privé, qu'elle soit créée, agréée ou contrôlée par les pouvoirs publics pour assumer une mission de service public, n'est donc qualifiée d'autorité administrative que si elle est habilitée à prendre et lorsqu'elle prend unilatéralement des décisions obligatoires à l'égard des tiers, c'est-à-dire lorsqu'elle peut déterminer unilatéralement ses propres obligations vis-à-vis des tiers ou constater unilatéralement les obligations de ces tiers, dans le cadre de prérogatives de puissance publique.

Du reste, de ce qu'une décision produit des effets à l'égard des tiers, il ne se déduit pas qu'elle serait obligatoire à l'égard de ceux-ci (arrêt de la Cour de cassation du 28 mars 2019, C.18.0272.F, ECLI:BE:CASS:2019:ARR.20190328.5). Selon la jurisprudence du Conseil d'État, la décision d'attribuer un marché public à un opérateur économique plutôt qu'à un autre ne crée pas d'obligations à l'égard de tiers.

En l'espèce, il n'est pas établi qu'en adoptant la décision d'attribution du marché en cause, la partie adverse a pris une décision obligatoire à l'égard de tiers. La qualité d'autorité administrative – au sens précédemment rappelé – ne peut donc être reconnue à la partie adverse dans le cadre de l'examen de la présente demande de suspension.

La circonstance que l'avis de marché publié sur la plateforme *e-Procurement* indique que le Conseil d'État est « l'organisation chargée des procédures de recours » est sans incidence sur l'identification de l'instance effectivement compétente pour connaître de la présente demande. D'une part, le guide de soumission et le courrier de notification de l'acte attaqué corrigent cette indication en renseignant expressément la compétence du juge judiciaire pour connaître des recours relatifs à

l'attribution du marché en cause. D'autre part et plus fondamentalement, les règles qui fixent les attributions des cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire et du Conseil d'État sont d'ordre public ; les parties ne peuvent y déroger.

Le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître de la présente demande.

VI. Confidentialité

La requérante demande de maintenir la confidentialité de sa candidature et des offres qu'elle a déposées ainsi que de tous les échanges liés à celles-ci. Il s'agit des pièces 3, 7, 8, 9 et 10 annexées à la requête.

La partie adverse formule la même demande pour toutes les candidatures et les offres qui lui ont été soumises, leurs annexes et tous les échanges relatifs à ces documents, ainsi que les documents internes du pouvoir adjudicateur relatif à l'évaluation des offres. Il s'agit des pièces 13 à 16 et 18 à 20 du dossier administratif.

La partie intervenante demande que l'extrait de sa demande de participation qu'elle dépose en pièce 4 de son dossier soit tenu pour confidentiel.

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

VII. Indemnité de procédure et dépens

VII.1. Thèses des parties

La requérante sollicite la condamnation de la partie adverse aux dépens, en ce compris une indemnité de procédure de 770 euros. Elle explique, à l'audience, qu'elle a été induite en erreur par l'avis de marché qui mentionne le Conseil d'État comme l'instance de recours, même si « le courrier de notification de la décision d'attribution renseigne le juge judiciaire ».

Les parties adverse et intervenante demandent chacune la condamnation de la requérante aux dépens et sollicitent une indemnité de procédure à son montant de base.

VII.2. Appréciation du Conseil d'État

La requérante indique, dans sa requête, avoir agi devant le Conseil d'État « afin de ne prendre aucun risque quant à la recevabilité de sa demande de suspension », en précisant avoir parallèlement saisi le juge judiciaire d'un recours contre la décision d'attribution litigieuse.

S'il est exact que l'avis de marché publié mentionne que le Conseil d'État est « l'organisation chargée des procédures de recours », le guide de soumission, puis le courrier de communication de la décision d'attribution, corrigent cette indication en renseignant le juge judiciaire comme seul compétent pour connaître de la présente demande. Le guide de soumission indique, par ailleurs, un ordre de priorité en cas de discordance notamment entre l'avis de marché et le guide de soumission (le cahier spécial des charges), en faisant primer ce dernier sur l'avis de marché.

Dans de telles circonstances, il n'est pas établi que la requérante aurait été induite en erreur. Il n'incombe pas à la partie adverse de supporter le coût du choix procédural fait par la requérante d'introduire un recours devant le Conseil d'État parallèlement à l'action qu'elle mène devant le Tribunal de l'entreprise francophone de Bruxelles.

Il y a dès lors lieu de faire droit à la demande de la partie adverse et de condamner la requérante aux dépens liés à l'introduction sa requête, en ce compris l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Aucune indemnité de procédure n'est, en revanche, prévue en faveur de la partie intervenante à un litige devant le Conseil d'État. Celle-ci supporte, du reste, seule les dépens liés à l'introduction de sa requête.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société de droit français Sopra HR Software est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Les pièces 3, 7, 8, 9 et 10 annexées à la requête, les pièces 13 à 16 et 18 à 20 du dossier administratif et la pièce 4 annexée à la requête en intervention sont, à ce stade de la procédure, tenues pour confidentielles.

Article 5.

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

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

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

Florence Piret,
Vincent Durieux,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Vincent Durieux

Florence Piret