

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.172 du 22 juin 2026

A. 238.702/VI-22.535

En cause : **la société anonyme CWS WORKWEAR BELGIE**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bérénice WATHELET, Maëlle RIXHON
et Gauthier DRESSE, avocats,
rue aux Laines 70
1000 Bruxelles,

contre :

la ville de Charleroi,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Michel FADEUR, avocat,
rue Léon Bernus 66
6000 Charleroi.

I. Objet des recours

Par une requête introduite le 2 mai 2023, la partie requérante demande l'annulation de « la décision prise par la partie adverse en date du 21 février 2023 d'attribuer le marché public de services n° 2022-33 relatif à la location et à l'entretien de vêtements de travail à la société anonyme Depairon [...] et, par conséquent, de ne pas attribuer ledit marché à la partie requérante [...] ».

Par une requête introduite le 11 janvier 2024, la partie requérante sollicite l'octroi d'une indemnité réparatrice « visant à faire condamner la partie adverse, la Ville de Charleroi, au paiement de 27.484,80 EUR majoré des intérêts, afin de réparer le préjudice que la partie requérante a subi du fait de l'illégalité dont est entaché l'acte visé par le recours en annulation ».

II. Procédure

Un arrêt n° 256.336 du 24 avril 2023 a ordonné la suspension de l'exécution de la décision attaquée. Il a été notifié aux parties

(ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR:256.336).

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

Un arrêt n° 259.070 du 8 mars 2024 a rouvert les débats, a renvoyé l'affaire à la procédure ordinaire, a accordé un délai de 60 jours à la partie adverse pour déposer un mémoire en réponse, a chargé le membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général de poursuivre l'instruction et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.070).

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Murielle Vanderhelst, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base des articles 12 et 25/3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 4 mars 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 avril 2026.

Par un avis du 31 mars 2026, l'affaire a été remise à l'audience du 17 juin 2026.

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

M^e Maëlle Rixhon, avocate, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Sébastien Depré, *loco* M^e Michel Fadeur, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Murielle Vanderhelst, premier auditeur, 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

1. Les faits de la cause ont été exposés par le Conseil d'État – selon la relation qu'en donnait la partie adverse – dans l'arrêt n° 256.336 du 24 avril 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.256.336). Cet exposé n'a pas été contesté et n'apparaît pas devoir être modifié pour les besoins de l'examen du recours en annulation. Il y a donc lieu de s'y référer pour l'essentiel.

Il est seulement ajouté ce qui suit.

2. Par délibération du 13 juin 2023, le collège communal de la partie adverse a décidé de retirer la décision attaquée.

Cette décision de retrait a été notifiée aux trois sociétés ayant remis offre pour le marché litigieux par des courriers de la partie adverse datés du 30 juin 2023 et comportant indication des voies de recours.

Aucun recours n'a été introduit à l'encontre de cette décision de retrait.

3. Par délibération du 18 juillet 2023, le collège communal de la partie adverse a décidé, entre autres, de considérer l'offre de la partie requérante irrégulière et d'attribuer le marché litigieux à la SA Depairon.

Par courrier recommandé daté du 28 juillet 2023, la partie adverse a notifié à la requérante les motifs d'éviction de son offre ainsi que le détail des voies de recours.

Les notifications *ad hoc* sont également intervenues auprès des autres soumissionnaires.

4. Par courrier et courriel du 31 juillet 2023, la requérante, par l'intermédiaire de ses conseils, a mis la partie adverse en demeure de retirer la décision l'évinçant ainsi que la décision d'attribuer le marché à la société Depairon, de reconsidérer son offre et de prendre une nouvelle décision.

Le 4 août 2023, le conseil de la partie adverse a signifié le refus de sa

cliente de retirer la décision d'attribution du 18 juillet 2023.

5. Aucun recours n'a été introduit à l'encontre de la nouvelle décision d'attribution.

À cet égard, la partie requérante précise ce qui suit dans son mémoire en réplique :

« Par manque de budget et ne sachant pas combien de fois il faudrait qu'elle attaque pour enfin obtenir réellement gain de cause compte tenu du mépris affiché par la Ville de Charleroi à l'égard de Votre premier arrêt, la partie requérante n'a pas introduit de demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence contre cet acte. L'absence de recours ne peut donc être interprétée comme un accord tacite quant à la légalité dudit acte ».

IV. Perte d'objet

Le retrait de la délibération du 21 février 2023, devenu définitif, prive le recours en annulation de son objet.

Il convient en revanche de statuer sur la demande d'indemnité réparatrice.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

A. Thèse de la partie adverse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse conteste l'intérêt de la partie requérante. Elle soutient qu'une réparation en nature est déjà intervenue par le retrait consécutif à la suspension de l'exécution de l'acte attaqué. Elle indique avoir, à la suite du retrait, repris la procédure de passation et adopté une nouvelle décision d'attribution, qui constate l'irrégularité de l'offre de la requérante. Elle souligne que la décision de retrait et la nouvelle décision d'attribution n'ont pas fait l'objet d'un recours en annulation, de sorte qu'elles sont définitives.

Elle observe que le seul préjudice invoqué par la requérante est la perte d'une chance d'obtenir le marché en raison de la décision d'attribution retirée. Elle soutient qu'un tel préjudice n'existe pas puisque, à la suite du retrait de l'acte attaqué, la partie requérante a vu son offre examinée et a donc bien bénéficié d'une chance pleine et entière d'obtenir le marché.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse confirme qu'à ses yeux, la demande d'indemnité réparatrice est irrecevable car « d'une part, il est demandé exclusivement la réparation pour une perte d'une chance » et « d'autre part, il n'y a pas eu de perte de chance puisque comme déjà exposé l'acte attaqué a été retiré, a disparu de l'ordre juridique [...] avec effet rétroactif, et une nouvelle analyse des offres suivie d'une nouvelle décision d'attribution a été prise par la partie adverse ». Ceci démontre, selon elle, « l'absence de tout intérêt dans le chef de la partie requérante ».

B. Thèse de la requérante

La requérante résume son argumentation comme suit dans son mémoire en réplique :

« Depuis l'arrêt Moors rendu par l'assemblée générale, en cas de retrait d'acte, la jurisprudence constante du Conseil d'État considère qu'une partie requérante, ayant introduit une demande d'indemnité réparatrice au cours de la procédure d'annulation, conserve un intérêt à ce que la procédure en annulation se poursuive. En effet, seul un arrêt d'annulation peut constater l'illégalité, condition nécessaire pour l'octroi d'une indemnité réparatrice. En l'espèce, la partie requérante se retrouve exactement dans cette situation. Elle conserve donc un intérêt à ce que la procédure en annulation se poursuive.

La partie adverse a également réévalué les offres et pris une nouvelle décision d'attribution dans la suite du retrait d'acte. Bien que cela relève d'une question de fond – ce qui renforce l'intérêt de la partie requérante –, la jurisprudence constante de la Cour de cassation enseigne que “le juge ne peut prendre en considération des données postérieures au manquement et qui sont étrangères à ce manquement et au dommage même et qui ont amélioré ou aggravé la situation du créancier”.

Ainsi les données postérieures à l'illégalité entachant l'acte attaqué n'ont aucune incidence sur l'évaluation du dommage et, par conséquent, encore moins sur l'intérêt à agir de la partie requérante.

À titre subsidiaire, s'il fallait considérer que le fait que les offres ont été réévaluées et que la nouvelle décision d'attribution soit devenue définitive ait impact sur l'intérêt à agir de la partie requérante, il conviendrait d'écarter cette décision, faisant par ailleurs sienne la réévaluation, sur la base de l'article 159 de la Constitution et en vertu de la jurisprudence constante de la Cour de cassation. La partie requérante a conscience que la jurisprudence du Conseil d'État n'autorise pas l'application de l'exception d'illégalité pour des actes administratifs individuels définitifs. Toutefois, la partie requérante estime que maintenir une telle jurisprudence crée une discrimination entre les parties requérantes qui ont les moyens d'entrer dans un carrousel d'arrêts de suspension subséquents et celles qui ne les ont pas, comme la partie requérante en l'espèce ».

Elle énonce la même argumentation dans son dernier mémoire.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Dans son arrêt n° 244.015 du 22 mars 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015), l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a jugé que lorsque la partie requérante a perdu son intérêt à l'annulation en cours de procédure, la demande d'indemnité réparatrice « entraîne, le cas échéant, pour le Conseil d'État – si tant est que le recours en annulation était initialement recevable et que la perte de l'intérêt ne résulte pas d'un acte que la partie requérante aurait elle-même accompli ou négligé d'accomplir et qui puisse lui être personnellement reproché – l'obligation d'examiner les moyens et de constater éventuellement l'illégalité de la décision attaquée pour autant que cela soit nécessaire pour statuer sur la demande d'indemnité réparatrice ».

Cet enseignement doit également s'appliquer dans l'hypothèse d'un retrait de l'acte attaqué par l'autorité compétente, dès lors que le rejet du recours en annulation ne résulte pas d'un manquement qui pourrait être personnellement reproché au requérant.

Il résulte par ailleurs de l'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État que l'intérêt, pour une partie requérante ou intervenante dans le cadre de la procédure en annulation d'un acte administratif, à solliciter une indemnité réparatrice à charge de l'auteur de cet acte, est lié aux constats qu'elle soutient avoir subi un préjudice du fait de l'illégalité de l'acte attaqué et qu'elle entend voir ce préjudice réparé. La requérante en indemnité réparatrice ne doit pas en outre démontrer, au titre d'une condition de recevabilité de sa demande, avoir un intérêt au constat de l'illégalité de l'acte attaqué.

En l'espèce, la requérante a sollicité l'annulation de la décision d'attribution du 21 février 2023, qui a été retirée par la partie adverse à la suite de la suspension de son exécution par l'arrêt n° 256.336 du 24 avril 2023 du Conseil d'État (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.256.336). Ceci suffit pour constater qu'elle dispose d'un intérêt à solliciter une indemnité réparatrice pour le dommage qu'elle estime être la conséquence de l'illégalité de cet acte.

L'exception de la partie adverse est rejetée.

L'argument de la partie adverse doit en revanche être examiné sous l'angle de l'existence d'un dommage, qui est une condition de fond de l'octroi d'une indemnité réparatrice. La partie adverse développe d'ailleurs une argumentation

similaire pour contester l'existence d'un préjudice.

VI. Quant au fond – le dommage

VI.1. Thèses des parties

A. Thèse de la requérante

Dans sa requête, la requérante soutient avoir démontré l'existence d'une illégalité et « avoir subi un dommage consistant dans la perte d'une chance de pouvoir se voir attribuer le marché ». Elle rappelle la jurisprudence relative à une telle perte de chance et expose, en substance, que son offre a été considérée régulière dans la décision d'attribution du 21 février 2023 (acte attaqué) et a été classée deuxième sur trois. Elle estime dès lors avoir eu une chance sur trois d'obtenir le marché, perdue en raison de l'acte attaqué, et qu'il convient de lui octroyer une indemnité réparatrice sur cette base.

Dans son mémoire en réplique, elle conteste que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué par le Conseil d'État avant la conclusion du marché, le retrait de cet acte et l'adoption d'une nouvelle décision d'attribution devenue définitive puissent être pris en considération pour juger de l'existence d'un dommage. Elle évoque un arrêt du 26 janvier 2007 de la Cour de cassation qui aurait jugé que « le juge ne peut prendre en considération des données postérieures au manquement et qui sont étrangères à ce manquement et au dommage même et qui ont amélioré ou aggravé la situation du créancier » pour évaluer le dommage. Elle estime, en toute hypothèse, que la nouvelle décision d'attribution est illégale, pour les raisons qu'elle expose, et qu'elle doit être écartée du litige en application de l'article 159 de la Constitution, de sorte qu'elle ne peut être prise en considération dans l'examen du présent litige.

Elle affirme qu'avant l'adoption de l'acte attaqué elle avait une chance d'obtenir le marché mais qu'« après que l'acte attaqué a été pris par la partie adverse, la partie requérante a perdu une chance [de l'obtenir] ». Elle considère que « cette chance [...] est définitivement perdue » et que le nouvel examen des offres « n'a aucune incidence sur ladite chance ». Elle rappelle par ailleurs qu'à l'issue du premier examen des offres, son offre a été considérée comme régulière.

Dans son dernier mémoire, la requérante reproduit l'argumentation déjà contenue dans son mémoire en réplique.

B. Thèse de la partie adverse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient que la requérante, qui définit son préjudice comme étant relatif à la perte d'une chance d'obtenir le marché, n'a subi aucun préjudice de ce point de vue, car une réparation en nature est déjà intervenue. Elle souligne qu'à la suite du retrait de l'acte attaqué, une nouvelle décision d'attribution a été prise, n'a fait l'objet d'aucun recours en annulation et est dès lors définitive. Elle considère qu'à la suite du réexamen des offres, celle de la partie requérante a été considérée comme irrégulière. Elle affirme qu'il ne peut par ailleurs y avoir de dommage puisque, à la suite du retrait de l'acte attaqué, la requérante a été « replacée dans la situation où elle se serait trouvée si la “faute” consistant dans l'illégalité n'avait pas été commise ».

Dans son dernier mémoire, la partie adverse affirme qu'une réparation en nature est déjà intervenue par le retrait consécutif à la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, et que la décision de retrait et la nouvelle décision d'attribution n'ont pas fait l'objet d'un recours en annulation, alors même que cette dernière décision constate l'irrégularité de l'offre de la requérante. Elle soutient qu'à la suite du retrait de l'acte attaqué, « la [...] requérante a vu son offre examinée et a donc bénéficié d'une chance pleine et entière, ce qui lui interdit de faire état de la perte d'une chance comme étant constitutive de son préjudice au regard de l'acte attaqué ».

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

La requérante sollicite la réparation du préjudice qu'elle dit subir en raison de l'irrégularité de la décision de la partie adverse du 21 février 2023 attribuant le marché de services n° 2022-33 relatif à la location et à l'entretien de vêtements de travail à une société concurrente. Selon la requérante, cette décision d'attribution l'a privée d'une chance d'obtenir le marché, et il est exclu de prendre en considération, pour évaluer son dommage, tout fait qui serait postérieur à cette décision.

En règle, le préjudice qui consiste dans la perte d'un marché ou d'une chance d'obtenir un marché n'est pas établi si l'arrêt annulant la décision d'attribution ou ordonnant la suspension de l'exécution de celle-ci intervient avant la conclusion du contrat. Dans cette hypothèse, en effet, l'annulation de cette décision ou la suspension de son exécution empêche, à elle seule, le dommage vanté de se produire, sauf circonstances particulières.

La décision d'attribution du 21 février 2023 n'a pas été notifiée à la société adjudicataire. Son exécution a été suspendue par l'arrêt n° 256.336 du 24 avril 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.256.336), et elle a ensuite été retirée par la partie adverse le 13 juin 2023. À la suite de ce retrait, la partie adverse a repris la procédure de passation et a décidé, le 18 juillet 2023, de déclarer irrégulière l'offre de la requérante et d'attribuer le marché à un autre opérateur économique. Ni le retrait de la décision d'attribution du 21 février 2023, ni la décision d'attribution du 18 juillet 2023 n'ont été contestés en annulation.

La requérante a donc obtenu la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision d'attribution du 21 février 2023 avant que celle-ci ait été notifiée à l'adjudicataire. Le contrat de marché public n'a dès lors jamais été conclu en application de cette décision.

Le dommage dont la requérante sollicite la réparation est par conséquent inexistant puisque sa survenance a été empêchée par l'arrêt prononçant la suspension de la décision d'attribution.

Les arguments en sens contraire de la requérante ne peuvent être suivis.

D'une part, l'arrêt de la Cour de cassation du 26 janvier 2007 (C.06.0232.N, ECLI:BE:CASS:2007:ARR.20070126.4) cité par la requérante concerne l'indemnisation, sur le fondement de l'article 1184 de l'ancien Code civil, du préjudice subi en raison de la résolution pour faute d'une convention. À l'évidence, le motif de l'arrêt selon lequel « les dommages et intérêts accordés en raison d'un manquement contractuel en cas de résolution sur la base de l'article [1184 de l'ancien code civil], ont pour but de placer le créancier dans la situation dans laquelle il se trouverait si le débiteur avait exécuté son obligation » et les conséquences que la Cour en déduit sur le plan de la réparation intégrale du dommage ne sont pas transposables à l'évaluation du dommage intervenu à la suite d'une faute extracontractuelle, et encore moins à la détermination du dommage pouvant donner lieu à une indemnité réparatrice. En toute hypothèse, ce n'est pas l'évaluation du dommage qui est ici en cause, mais son existence même.

D'autre part, la seconde décision d'attribution, prise le 18 juillet 2023, n'a aucun lien avec le constat que la requérante n'a pas subi une perte de chance d'obtenir le marché en raison de l'illégalité alléguée de la décision du 21 février 2023 (acte attaqué). Les arguments par lesquels la requérante tente de démontrer l'illégalité de cette seconde décision – et ce malgré son caractère définitif – pour obtenir son

écartement du litige sont dès lors inopérants.

Le dommage invoqué par la requérante en lien avec les irrégularités alléguées de l'acte attaqué étant inexistant, aucune indemnité réparatrice ne peut lui être octroyée.

Il n'est dès lors pas utile d'examiner les moyens que la requérante dirige contre cet acte.

VII. Indemnité de procédure et autres dépens

VII.1. Demandes des parties

A. Demande de la requérante

La requérante rappelle que le retrait d'acte est un succédané de l'annulation contentieuse, et que la partie adverse doit être considérée comme la partie qui a succombé dans le cadre du recours en annulation. Elle doit de ce fait être condamnée aux dépens « en ce compris l'indemnité de procédure augmentée au montant maximum pour les litiges relatifs à la réglementation sur les marchés publics et majorée de vingt pourcents ». Elle estime que le montant maximal « se justifie par le caractère manifestement déraisonnable de la situation » car elle a dénoncé à de multiples reprises le caractère peu clair du cahier spécial des charges et la procédure de passation a dû être relancée deux fois avant la procédure de passation ayant mené à l'acte attaqué.

La requérante sollicite également, pour les mêmes raisons, que la partie adverse soit condamnée aux dépens, en ce compris l'indemnité de procédure augmentée au montant maximum en ce qui concerne la demande d'indemnité réparatrice.

B. Demande de la partie adverse

La partie adverse expose ce qui suit au sujet de l'indemnité de procédure :

« Il n'y a aucune raison d'accorder à la partie requérante dans le cadre du recours en annulation une indemnité de procédure autre que celle au montant de base soit 770€, et ce notamment en raison de ce que le recours est devenu sans objet.

En revanche, il y a lieu d'accorder à la partie adverse une indemnité de procédure au montant maximum de 3.080€ ».

VII.2. Appréciation du Conseil d'État

Dès lors que le recours en annulation a perdu son objet en raison du retrait de l'acte attaqué, la partie requérante doit être considérée comme ayant obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

La demande d'indemnité réparatrice a été introduite à un moment où étaient déjà intervenues la décision de retrait de l'acte attaqué ainsi que la nouvelle décision d'attribution. Eu égard aux développements fondant la conclusion de rejet de la demande d'indemnité réparatrice, c'est la partie adverse qui doit en principe être considérée comme ayant obtenu gain de cause en ce qui concerne cette demande.

Chacune des parties doit donc obtenir une indemnité de procédure à charge de l'autre.

Contrairement à ce qu'affirment les parties, il n'existe aucun motif de se départir, pour la fixation de ces deux indemnités, du montant de base visé par l'article 67, § 1^{er}, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État. En particulier, les faits de la cause et la procédure ne sont pas révélateurs d'une situation « manifestement déraisonnable ».

Compte tenu du montant identique de l'indemnité de procédure qui devrait revenir à chaque partie à charge de l'autre, il n'y a pas lieu de prononcer une condamnation à ce sujet, les montants faisant l'objet d'une compensation.

Il convient par ailleurs de mettre les autres dépens afférents à la demande de suspension et au recours en annulation (2 x 224 euros) à charge de la partie adverse et ceux relatifs à la demande d'indemnité réparatrice (224 euros) à charge de la partie requérante.

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

Article 1^{er}.

Le recours en annulation est rejeté.

Article 2.

La demande d'indemnité réparatrice est rejetée.

Article 3.

La partie adverse supporte le droit de rôle de 400 euros et les contributions de 48 euros liés à l'introduction de la demande de suspension et du recours en annulation.

La partie requérante supporte le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 24 euros liés à l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 22 juin 2026, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Florence Piret,
Xavier Close,
Aurélien Vandeburie,
Vincent Durieux,

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

Le greffier,

La Présidente,

Vincent Durieux

Florence Piret