

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

n° 267.281 du 29 juin 2026

A. 248.267/VI-23.845

En cause : **la société anonyme VARINA,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Renaud SIMAR et
Martin ABSIL, avocats,
rue du Collège 27
1050 Bruxelles,

contre :

l'Opérateur de Transport de Wallonie,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean LAURENT et
Charline SERVAIS, avocats,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles.

Partie requérante en intervention :

la société anonyme VIRAGE,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bernard DE COCQUÉAU et
François PAULUS, avocats,
Place des Nations-Unies 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 juin 2026, la partie requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution « de la décision de la partie adverse du 13 mai 2026 par laquelle cette dernière attribue le lot 1 du marché de fourniture de “plaques d'arrêt et de valves d'information voyageurs” à la SA Virage, laquelle a été notifiée à la requérante le 18 mai 2026 ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 4 juin 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 24 juin 2026.

La note d'observations, le dossier administratif et la requête 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, président f.f., a exposé son rapport.

M^{es} Renaud Simar, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Charline Servais, avocate, comparaissant pour la partie adverse, et M^e François Paulus, avocat, comparaissant pour la partie requérante en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits utiles à l'examen de la demande

1. Le 11 août 2025, l'administrateur général de la partie adverse décide d'approuver les documents d'un marché relatif à la « fourniture de plaques d'arrêt et de valves d'information voyageurs » et de passer ce marché par la procédure négociée avec mise en concurrence préalable.

Le marché comporte deux lots, le premier pour la « fourniture de plaques d'arrêt » et le second pour la « fourniture de valves d'information voyageurs à placer aux poteaux ».

2. Un avis de marché est publié au *Bulletin des adjudications* et au *Journal officiel de l'Union européenne* le 14 août 2025.

3. La requérante, de même que la société VIRAGE, déposent chacune une offre.

Dans le cadre des négociations avec le pouvoir adjudicateur, elles déposent également une offre intermédiaire puis une meilleure offre finale (*BAFO*).

4. Un rapport d'examen des offres est rédigé par la Direction transversale marketing et communication de la partie adverse. Au sujet du lot 1, ce rapport propose de sélectionner la requérante et la société VIRAGE et de déclarer leurs offres finales régulières. Il propose également, à l'issue de l'examen des deux offres finales au regard des critères d'attribution, d'attribuer le marché à la société VIRAGE.

5. Le 13 mai 2026, le conseil d'administration de la partie adverse décide d'approuver le rapport d'examen des offres, de le considérer comme partie intégrante de sa délibération et d'attribuer le lot 1 du marché à la société VIRAGE.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

Par une requête introduite le 12 juin 2026, la société anonyme VIRAGE demande 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. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. Thèse de la requérante

La requérante soulève un premier moyen pris de la violation « des articles 66 et 83 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ; de l'article 74 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs spéciaux ; du principe de minutie ; du principe de *patere legem quam ipse fecisti* ; de l'erreur manifeste d'appréciation ; des dispositions du CSC ».

Elle résume son argumentation au sujet de la première branche comme suit :

- « Par son premier moyen, la requérante soutient que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en omettant d'écarter l'offre de la SA Virage en raison de ses irrégularités substantielles.

Dans une première branche, la requérante soutient que l'offre de la SA Virage ne respecte pas les exigences minimales prescrites par le CSC relatives à la fourniture des plaques d'arrêts. Le point III.1.1 du CSC impose en effet que les plaques soient constituées d'un panneau plat injecté dans un mélange d'ASA et de PC. Or, plusieurs indices — et notamment le prix anormalement bas de l'offre de la SA Virage, les problèmes d'adhérence de la sérigraphie révélés lors de l'évaluation, ainsi que la différence de formulation retenue dans le rapport d'attribution pour qualifier les matériaux proposés — démontrent que la SA Virage a proposé un matériau différent de celui prescrit et a recouru à un processus de découpe plutôt qu'à un processus d'injection.

[...]

[...], en ne tirant pas les conséquences de ces irrégularités substantielles et en attribuant néanmoins le marché à la SA Virage, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation ».

B. Thèse de la partie adverse

La partie adverse résume son argumentation en réponse au premier moyen comme suit :

- « Quant à la première branche, la partie adverse n'a commis aucune erreur d'appréciation en déclarant régulière l'offre remise par la société VIRAGE dès lors que tant le matériau utilisé que le processus de fabrication des plaques sont conformes à ce qui est exigé par le CSC.
[...] ».

C. Thèse de la partie intervenante

La partie intervenante ne résume pas son argumentation, comme l'y invite pourtant l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 19 novembre 2024 déterminant la procédure en référé et modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 74, §§ 1^{er} à 3, de l'arrêté royal du 18 juin 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs spéciaux est rédigé comme suit :

- « § 1^{er}. L'entité adjudicatrice vérifie la régularité des offres.
L'offre peut être affectée d'une irrégularité substantielle ou non substantielle. Constitue une irrégularité substantielle celle qui est de nature à donner un avantage discriminatoire au soumissionnaire, à entraîner une distorsion de concurrence, à empêcher l'évaluation de l'offre du soumissionnaire ou la comparaison de celle-ci aux autres offres, ou à rendre inexistant, incomplet ou incertain l'engagement du soumissionnaire à exécuter le marché dans les conditions prévues.

Sont réputées substantielles notamment les irrégularités suivantes :

1° le non-respect du droit environnemental, social ou du travail, pour autant que ce non-respect soit sanctionné pénalement ;

2° le non-respect des exigences visées aux articles 46, 50, 51, § 1^{er}, 52, 56, § 2, alinéa 1^{er}, 61, § 2, 62, 81 et 89 du présent arrêté et par l'article 14 de la loi, pour autant qu'ils contiennent des obligations à l'égard des soumissionnaires ;

3° le non-respect des exigences minimales et des exigences qui sont indiquées comme substantielles dans les documents du marché.

§ 2. L'offre qui n'est affectée que d'une ou de plusieurs irrégularités non substantielles qui, même cumulées ou combinées, ne sont pas de nature à avoir les effets visés au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, n'est pas déclarée nulle.

§ 3. Lorsqu'il est fait usage d'une procédure ouverte ou restreinte, l'entité adjudicatrice déclare nulle l'offre affectée d'une irrégularité substantielle. Ceci est également le cas pour l'offre qui est affectée de plusieurs irrégularités non substantielles qui, du fait de leur cumul ou de leur combinaison, sont de nature à avoir les effets visés au paragraphe 1^{er}, alinéa 3 ».

Suivant cette disposition, « le non-respect des exigences minimales et des exigences indiquées comme substantielles dans les documents du marché » présume l'existence d'une irrégularité substantielle, laquelle ne laisse aucune marge d'appréciation au pouvoir adjudicateur qui doit constater la nullité de l'offre. Les exigences minimales ou substantielles sont celles qui revêtent un caractère essentiel dans le cadre du marché envisagé. Hormis les hypothèses où les documents du marché indiquent expressément qu'il s'agit d'une exigence minimale ou substantielle, une disposition a ce caractère lorsque son auteur a voulu lui attacher une telle portée, notamment parce que sa méconnaissance éventuelle peut avoir pour effet de porter atteinte à l'égalité de traitement entre les soumissionnaires, d'affecter la comparabilité des offres, de modifier le classement de celles-ci ou de compromettre la bonne exécution du marché.

Lorsque, dans le cadre de l'examen d'une offre, le pouvoir adjudicateur est confronté à une irrégularité au regard des prescriptions du document du marché, il lui revient de l'examiner, de la qualifier de non substantielle ou de substantielle, d'en tirer les conséquences quant à l'écartement de l'offre concernée et d'indiquer, dans la décision d'attribution, les motifs qui justifient sa décision.

En l'occurrence, le cahier spécial des charges énonce notamment ce qui suit :

« II.11 Prototype et réception technique préalable

Le Pouvoir adjudicateur impose au soumissionnaire la réalisation de prototypes qui devront satisfaire aux exigences techniques minimales reprises au point III du présent cahier spécial des charges.

[...] »

Le point III du cahier spécial des charges comporte par ailleurs la prescription technique suivante au sujet des plaques d'arrêt visées par le lot 1 du marché :

« III.1.1 Matériaux

La plaque est constituée d'un panneau plat rigide, injecté dans un mélange d'acrylonitrile-styrène-acrylate et de polycarbonate (ASA + PC).

Les caractéristiques du matériau seront soumises à l'approbation du fonctionnaire dirigeant et devront être communiquées par le soumissionnaire dès la remise de son offre.

En ce qui concerne le panneau de la plaque, l'épaisseur minimale du matériau Injecté sera de 8 mm. Le matériau sera teinté dans sa masse.

Les plaques doivent résister au minimum 10 ans sans déformation et sans décoloration majeure altérant sensiblement les couleurs (un écart de 20% de chaque teinte pourra être toléré), sauf circonstances exceptionnelles ou extérieures et sauf preuve contraire de la part de l'adjudicataire. Le remplacement des pièces défectueuses se fera sur simple demande de l'adjudicateur, même au-delà de la période de garantie prévue dans le cadre de ce marché public.

[...] ».

La requérante soutient que cette prescription n'est pas respectée par l'offre de la partie intervenante. Elle voit, dans le texte de la décision d'attribution et dans la différence de prix entre son offre et celle de sa concurrente, des éléments permettant de présumer que les plaques proposées par celle-ci ne sont pas constituées d'un « panneau plat rigide, injecté dans un mélange d'acrylonitrile-styrène-acrylate et de polycarbonate (ASA + PC) ». Dans son exposé, la requérante soutient également que le « PC ASA, prescrit par le CSC, n'est pas compatible avec un processus de découpe » et que « le processus d'injection nécessite l'utilisation de moules fabriqués sur mesure ».

La partie adverse et la partie intervenante ne contestent pas qu'il résulte du cahier des charges que celui-ci impose un processus de fabrication des plaques par injection d'un mélange d'acrylonitrile-styrène-acrylate et de polycarbonate (ci-après « ASA + PC »). Elles ne contestent pas non plus que ce processus de fabrication et le matériau devant être utilisés sont, en application du point II.11 du cahier spécial des charges, des exigences minimales au sens de l'article 74, § 1^{er}, alinéa 2, 3°, de l'arrêté royal du 18 juin 2017 précité.

Il ressort cependant de l'offre de la partie intervenante, ainsi que des explications contenues dans sa requête en intervention, que les plaques d'arrêt qu'elle propose, si elles sont effectivement constituées, à tout le moins en partie, d'un matériau ASA + PC, sont fabriquées par un processus d'extrusion, suivi d'une

découpe. Cette circonstance ressort notamment de la page 5 de sa requête, qui reproduit la mention suivante tirée de son offre : « extrusion de plaques ASA/PC RAL 2013 – épaisseur 8 mm par Röchling ».

Il ne s'agit donc pas, comme l'affirme la partie adverse dans sa note d'observations, de l'utilisation par le sous-traitant de la partie intervenante d'« un moule standard dans lequel il injecte [le] mélange ASA/PC exigé par le CSC », le résultat étant ensuite découpé « en fonction des tailles imposées par le CSC ».

La requérante, qui se réfère à une note rédigée par un expert technique, explique en effet ce qui suit pour distinguer le processus d'injection de celui d'extrusion :

« Les principes techniques de ces deux procédés sont fondamentalement différents. Pour le moulage par injection : la matière plastique est fondue, puis injectée sous haute pression à l'intérieur d'un moule métallique fermé qui possède la forme exacte de la pièce. Après refroidissement, le moule s'ouvre et la pièce finie est éjectée.

Quant à l'extrusion, la matière plastique est fondue puis poussée en continu à travers une forme géométrique ouverte, appelée filière, comparable à une machine à pâtes. Le plastique en sort en continu sous la forme d'un jonc, d'un filament ou d'un tube qui est refroidi dans l'eau avant d'être découpé à la longueur souhaitée ».

La partie adverse et la partie intervenante ne contestent pas la distinction ainsi opérée entre les procédés d'injection et d'extrusion.

Il convient dès lors de constater que l'offre de la partie intervenante, qui propose une plaque d'arrêt fabriquée par un processus d'extrusion, ne répond pas à l'exigence du cahier spécial des charges imposant que la plaque d'arrêt soit « constituée d'un panneau plat rigide, injecté dans un mélange d'acrylonitrile-styrène-acrylate et de polycarbonate (ASA + PC) ».

Les parties adverse et intervenante ne peuvent être suivies lorsqu'elles affirment en plaidoirie que, puisque le produit proposé par la partie intervenante est constitué de couches ASA+PC, il faut considérer que ce produit est bien « injecté ». Cette explication revient en effet à ignorer la portée technique précise de ce terme, pour lui substituer une signification plus générale. Or les prescriptions techniques du cahier spécial des charges comportent de multiples mentions des termes « injecté » ou « injection », à chaque fois dans le sens technique de ces termes.

En particulier, au sujet du « manchon » reliant la plaque d'arrêt au poteau, les prescriptions techniques énoncent ce qui suit :

- « Le manchon sera injecté dans la couleur principale de la plaque à laquelle il est fixé :
- Jaune (RAL 1023) pour les plaques traditionnelles ;
 - Orange (RAL 2003) pour les plaques provisoires ».

Les parties adverse et intervenante, dans le cadre de leurs réponses à la deuxième branche du premier moyen, admettent que le terme « injecté » a bien, en ce qui concerne le manchon, la signification technique que lui prête la requérante. Elles restent cependant en défaut d'expliquer pourquoi le même terme devrait recevoir des significations différentes en fonction de l'endroit des prescriptions techniques où il est utilisé.

L'absence de conformité des plaques d'arrêt proposées par la partie intervenante avec une prescription technique expressément qualifiée de minimale par le cahier spécial des charges contraignait la partie adverse à écarter son offre. L'acte attaqué, qui énonce au sujet de l'offre de la partie intervenante qu'elle « ne contient aucune irrégularité par rapport aux exigences reprises dans le cahier spécial des charges » et qu'elle n'est « affectée d'aucune irrégularité substantielle, ni de plusieurs irrégularités non substantielles qui, du fait de leur cumul ou de leur combinaison, peuvent être assimilées à une irrégularité substantielle », viole dès lors *prima facie* les dispositions visées au moyen.

Le moyen, en sa première branche, est sérieux.

VI. Confidentialité

La requérante dépose son offre à titre confidentiel, sans toutefois introduire une demande visant au maintien de cette confidentialité (pièce 1 du « dossier confidentiel »).

La partie adverse dépose à titre confidentiel les offres initiales, intermédiaires et finales des soumissionnaires, les documents liés aux vérifications des prix ainsi que les échanges relatifs aux compléments d'information demandés aux soumissionnaires (pièces A à P du dossier administratif). Elle estime que ces pièces contiennent des informations protégées par le secret des affaires et sollicite en conséquence le maintien de leur confidentialité.

La demande de la partie adverse, qui concerne notamment l'offre de la requérante, n'étant pas contestée, il y a lieu, à ce stade de la procédure, de maintenir la confidentialité des pièces concernées.

Pour les besoins de la motivation du présent arrêt, celle-ci étant une garantie du procès équitable, la confidentialité de l'offre de la partie intervenante est toutefois levée en ce qui concerne les passages cités dans le cadre de l'examen du premier moyen.

VII. Indemnité de procédure et autres dépens

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

La suspension de l'acte attaqué justifie que les autres dépens soient également mis à charge de la partie adverse.

Les dépens de la partie intervenante restent à sa charge.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société anonyme Virage est accueillie.

Article 2.

La suspension de l'exécution de la décision de la partie adverse du 13 mai 2026 attribuant le lot 1 du marché de fourniture de « plaques d'arrêt et de valves d'information voyageurs » à la société anonyme Virage est ordonnée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Les pièces A à P du dossier administratif et la pièce 1 du dossier confidentiel de la requérante sont, à ce stade de la procédure, tenues pour confidentielles.

Article 5.

La partie adverse 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 requérante.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 29 juin 2026, par la VI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Xavier Close,
Adeline Schyns,

conseiller d'État, président f.f.,
greffière.

La greffière,

Le Président,

Adeline Schyns

Xavier Close