

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS

SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 267.404 du 14 juillet 2026

A. 248.442/VI-23.868

En cause : **la société anonyme SOCIETE ANONYME
DE CONSTRUCTION ET ENTRETIEN (SACE),**

ayant élu domicile chez
M^{es} Laurent-Olivier HENROTTE et
Nicolas DUCHATELET, avocats,
avenue du Luxembourg 152
5100 Namur,

contre :

la ville de Liège, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Julie BOCKOURT, avocat,
place des Nations-Unies 7
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 24 juin 2026, la partie requérante demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de :

- « • La décision prise par le Collège le 5 juin 2026, dont le contenu a été notifié par recommandé daté du 9 juin 2026 relative à l'attribution du marché de travaux de voiries (en chaussées, en trottoirs et en parcs publics) et travaux d'intérêt public de même nature sur le territoire de la Ville de Liège en ce qu'elle décide d'écarter l'offre déposée par la SA SACE pour cause d'irrégularité substantielle ;
• Ainsi que, pour autant que de besoin, la décision de date inconnue par laquelle les documents du marché sont adoptés ».

et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 25 juin 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 10 juillet 2026.

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

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

M. Pierre-Olivier de Broux, conseiller d'État, Président f.f., a exposé son rapport.

M^e Nicolas Duchatelet, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Julie Bockourt, avocat, comparaisant pour la partie adverse, 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. Faits utiles à l'examen de la demande

1. Par une décision du 15 décembre 2025, le conseil communal de la partie adverse marque son accord sur le lancement d'un marché de travaux par procédure ouverte consistant en un accord-cadre ayant pour objet l'exécution de travaux de voirie en chaussées, en trottoirs et en parcs publics, ainsi que de travaux d'intérêt public de même nature, à conclure avec plusieurs participants, pour une durée déterminée de 12 mois, reconductible trois fois pour la même durée. Il s'agit d'un marché conjoint avec l'intercommunale Compagnie Intercommunale Liégeoise des Eaux (ci-après la « CILE »).

Par la même décision, il approuve également le cahier spécial des charges, le projet d'avis de marché et le document unique de marché européen, ainsi que le texte de la convention de marché conjoint de travaux à passer entre la partie adverse et la CILE.

Il s'agit du second acte attaqué « pour autant que de besoin ».

2. Le marché est lancé par un avis de marché du 6 janvier 2026, publié au *Journal officiel de l'Union européenne* le 7 janvier 2026.

Huit soumissionnaires ont déposé une offre à la suite de cette publication.

3. Le 11 mars 2026, plusieurs soumissionnaires, dont la requérante, sont interrogés à propos de certains prix unitaires présentant « un caractère présumé anormalement bas ou élevé ».

3. Le 1^{er} juin 2026, un « rapport relatif à l'attribution du marché » est dressé. Il sélectionne tous les soumissionnaires, mais considère que cinq offres sont substantiellement irrégulières à l'issue de la vérification des prix, dont celle de la requérante. À son égard, le rapport sur ce point est rédigé comme il suit :

« Le soumissionnaire justifie ses prix unitaires en décomposant les moyens humains et matériels ainsi qu'en définissant des taux horaires et des rendements. Les moyens humains et matériels correspondent effectivement au travail demandé. Les taux horaires et les rendements annoncés sont, quant à eux, conformes à ceux habituellement rencontrés.

Cependant, aux postes 440-441 et 442 – bordure en béton dentée pour cadre de fosse d'arbre, le soumissionnaire justifie le prix pour un cadre complet, comprenant quatre bordures. Il précise que "le cahier spécial des charges, à la page 114, prévoit que le prix concerne un cadre complet (4 bordures)". Or, le cahier spécial des charges, à la page 114, indique que le mesurage se fait à la pièce, et qu'un cadre complet comprend quatre pièces.

Le Pouvoir adjudicateur a interrogé le soumissionnaire sur ces postes parce que ses prix unitaires sont nettement plus élevés que ceux des autres soumissionnaires, mais pas au point de permettre de comprendre, *a priori*, que le soumissionnaire a comptabilisé la fourniture et la pose de quatre bordures au lieu d'une. En procédure ouverte, une correction *a posteriori* n'est pas possible.

En outre, l'examen des prix révèle que les prix unitaires renseignés dans la justification de prix pour les postes 440 à 443 sont à considérer comme *a priori* anormaux, car supérieurs de plus de 60 % par rapport à l'estimation et à la moyenne des postes des autres soumissionnaires, et ce, conformément à l'article 36 § 3, 3^o de l'Arrêté royal de passation. [...]

Dans sa justification de prix, le soumissionnaire valorise, comme attendu, le prix unitaire pour la fourniture d'une bordure pour le poste 443. Toutefois, il multiplie ce prix par 4, montrant clairement qu'il compte 4 bordures dans le prix du poste. Pour les postes 440 à 442, les justifications de prix du soumissionnaire concernent, *a priori*, un ensemble de 4 bordures (un cadre complet) valorisé comme une seule bordure. La remarque du soumissionnaire indiquant qu'il compte 4 bordures dans ces postes est donc bien vérifiée, et les prix unitaires de ces 4 postes sont donc clairement anormalement élevés.

Par ailleurs, au poste 590 – Fourniture d'avaloir pour mise à niveau, le soumissionnaire justifie son prix unitaire au moyen d'un échange de courrier avec la société Fondatel, qui remets prix pour un avaloir 103040LP (A8C). Renseignements pris, ce modèle d'avaloir est équipé d'une grille amovible, alors que, pour des raisons évidentes de sécurité publique, le cahier spécial des charges exige une grille captive, donc plus sophistiquée. Il s'agit dès lors d'une non-conformité technique susceptible de poser un problème de sécurité publique en cas de disparition de la grille, et qui ne peut, par conséquent, être négligée.

Conformément à l'article 76 § 1 de l'Arrêté royal de passation, l'offre doit être déclarée irrégulière puisque ces irrégularités empêchent l'évaluation de son offre et rend incertain l'exécution du marché selon les conditions prévues ».

4. Le 5 juin 2026, le collège communal de la partie adverse désigne les trois soumissionnaires restants en qualité d'adjudicataires du marché.

Il s'agit du premier acte attaqué.

5. Le 9 juin 2026, cette décision est notifiée aux soumissionnaires concernés. Par courrier recommandé du même jour, la requérante est informée des motifs ayant conduit à constater l'irrégularité substantielle de son offre.

IV. Recevabilité à l'égard du second acte attaqué

Le recours vise « pour autant que de besoin, la décision de date inconnue par laquelle les documents du marché sont adoptés ».

Conformément à l'article 23, §§ 1^{er} et 3, de la loi du 17 juin 2013 'relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics et de certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de concessions', la demande de suspension visée à l'article 15 doit, à peine d'irrecevabilité, être introduite dans un délai de 15 jours à compter de la publication, de la communication ou de la prise de connaissance de l'acte, selon le cas.

En l'espèce, le second acte attaqué a été adopté le 15 décembre 2025. Il s'agit d'une décision qui ne devait être ni publiée ni communiquée à la requérante. C'est donc la prise de connaissance de cet acte qui constitue le point de départ pour calculer le délai de 15 jours. Par la prise de connaissance de l'avis de marché et du cahier des charges et certainement au moment du dépôt de son offre, la requérante avait nécessairement connaissance de l'existence d'une décision approuvant les documents du marché. Elle n'a pourtant entamé aucune démarche pour obtenir cette décision en temps utile. En toute hypothèse, la connaissance suffisante de l'existence du second acte attaqué est nécessairement intervenue plus de quinze jours avant l'introduction du présent recours. La demande est donc manifestement tardive.

En ce qu'elle vise le second acte attaqué, la demande est irrecevable *ratione temporis*.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris de la violation de « la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, notamment en ses articles 83 et 84 ; [de] l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, notamment en ses articles 34, 35, 36 et 76 ; 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, notamment en ses articles 4, 5, 8 ; de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment en ses articles 2 et 3 ; du principe général de motivation des actes administratifs ; pris de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Conformément à l'article 2, § 1^{er}, alinéas 1^{er}, 3^o, et 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État' (ci-après le « règlement général de procédure »), le requérant résume le moyen dans les termes suivants, qu'il convient de reproduire tels quels conformément à l'alinéa 4 de la même disposition :

« 1^{ère} branche — les postes ne sont pas négligeables (à tort). Les postes 440 à 443 et 590 représentent chacun moins d'1 % de l'offre (de 0,24 % à 0,62 %) et devaient donc être qualifiés de négligeables au sens de l'art. 36 de l'AR du 18 avril 2017, qui dispense le pouvoir adjudicateur d'interroger le soumissionnaire sur de tels postes. SACE invoque le seuil indicatif d'1 % retenu par la circulaire wallonne du 14 juillet 2008, l'absence de toute présomption de prix spéculatif, et surtout le caractère lapidaire de la motivation : celle-ci se borne à affirmer que les postes sont "non négligeables" sans définir de critère ni expliquer en quoi ils le seraient (technique, sécurité...).

2^{ème} branche — application erronée de l'art. 76 (poste 590). Le pouvoir adjudicateur a estimé que le prix remis rendait incertain l'engagement de SACE, sa justification mentionnant un avaloir à grille amovible plutôt qu'à grille captive tripode exigée. SACE répond que le poste (0,24 %) est négligeable, que la motivation n'explique pas en quoi le prix serait anormal, que l'argument de sécurité est incompréhensible (le marché similaire précédent, attribué à SACE, prévoyait des grilles amovibles), et que l'écart de prix par avaloir est au maximum d'une dizaine d'euros — démontrant qu'elle peut exécuter le marché aux conditions prévues (devis joints).

3^{ème} branche — erreur matérielle corrigible (postes 440 à 443). SACE a remis un prix unitaire pour un "cadre fosse arbre" complet "en 4 parties" (4 bordures), avec une quantité de 1p. Le pouvoir adjudicateur reconnaît lui-même que le prix couvrirait bien 4 bordures. Il aurait dès lors dû y voir une erreur purement matérielle rectifiable au titre de l'art. 34 de l'AR (la jurisprudence admettant comme telle un prix multiplié par les quantités présumées au lieu d'un prix unitaire), au lieu de considérer que la correction modifierait l'offre ou empêcherait la comparaison (art. 75) ».

V.2. Appréciation du Conseil d'État

V.2.1. Sur la deuxième branche

L'article 76, §§ 1^{er} à 3, de l'arrêté royal du 18 avril 2017 'relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques' dispose :

« Art. 76. § 1^{er}. Le pouvoir adjudicateur 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.
[...]

§ 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, le pouvoir adjudicateur 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 ».

Il ressort de cette disposition que, dès lors que le pouvoir adjudicateur constate une irrégularité substantielle, il n'a, en procédure ouverte, pas d'autres choix que de déclarer nulle l'offre concernée, conformément à ce que prévoit l'article 76, § 3, de l'arrêté royal précité du 18 avril 2017. Il n'exerce, à cet égard, aucun pouvoir d'appréciation.

En l'espèce, il résulte du rapport relatif à l'attribution du marché daté du 1^{er} juin 2026 précité, dont les conclusions ont été adoptées par l'acte attaqué, que celui-ci écarte l'offre de la requérante sur la base de deux motifs distincts d'irrégularité substantielle. Le premier motif est relatif aux postes 440 à 443 de l'offre et est fondé sur l'article 36 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 ; il fait l'objet de la première et de la troisième branche du moyen. Le second motif est relatif au poste 590 et est fondé sur l'article 76 du même arrêté ; il fait l'objet de la deuxième branche du moyen ici examinée. Chacun de ces deux motifs constitue une irrégularité substantielle suffisant à fonder l'écartement de l'offre de la requérante.

En ce qui concerne ce second motif relatif au poste 590, il ressort du dossier administratif que c'est à l'issue de la vérification des prix et de la réponse apportée par la requérante à cette occasion que la partie adverse a dû constater une non-conformité technique susceptible de constituer une irrégularité substantielle au

sens de l'article 76 de l'arrêté royal du 18 avril 2017. La circonstance que la non-conformité retenue ait été constatée dans le contexte d'une demande de justifications de prix n'empêche pas qu'elle soit qualifiée d'irrégularité substantielle au sens de l'article 76 de l'arrêté royal du 18 avril 2017. *Prima facie* et contrairement à ce que soutient la requérante, la partie adverse pouvait donc appliquer cette disposition et elle n'était pas tenue pour ce faire de justifier la normalité du prix, le caractère négligeable ou non du poste concerné ou encore l'admissibilité des justifications de prix reçues, qui sont étrangers à la mise en œuvre de l'article 76. Pour le surplus, la non-conformité technique retenue n'est pas sérieusement ni directement critiquée par la requérante. Le rapport relatif à l'attribution du marché justifie raisonnablement le caractère substantiel de l'irrégularité en indiquant que le type d'avaloir offert est équipé d'une grille amovible susceptible de poser un problème de sécurité publique qui « rend incertain l'exécution du marché selon les conditions prévues ». Il ne peut suffire, à cet égard, d'affirmer *a posteriori* dans la requête et à l'audience qu'il serait possible de remplacer les avaloirs proposés dans l'offre par d'autres avaloirs conformes et à un prix comparable lors de l'exécution du marché. *Prima facie*, c'est donc régulièrement et conformément à l'article 76, § 3, de l'arrêté royal du 18 avril 2017 que la partie adverse a écarté l'offre de la requérante.

V.2.2. Sur la première et la troisième branche

Dans la mesure où la cause d'irrégularité examinée dans la deuxième branche du moyen a régulièrement permis d'écarter l'offre de la requérante, il est sans intérêt d'examiner les arguments que la requérante dirige contre le constat des prix anormalement élevés des postes 440 à 443 de son offre sous les première et troisième branches du moyen. La partie adverse n'avait en effet pas d'autres choix, face à une irrégularité substantielle, que de déclarer l'offre nulle. Il n'y a donc pas lieu d'examiner les deux autres branches du moyen puisque, à les supposer fondées, elles ne permettraient pas de remettre en cause le constat d'irrégularité substantielle de l'offre de la requérante.

Le premier moyen n'est pas sérieux.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris de la violation de « la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, notamment son article 4 ; 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,

notamment en ses articles 4, 5, 8 ; de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment en ses articles 2 et 3 ; des principes généraux du droit et notamment du principe de transparence ; du devoir de minutie ; pris de l'erreur manifeste d'appréciation ».

En l'espèce et contrairement au premier moyen, la requête contient des développements mais aucun résumé du moyen, en violation de l'article 2, § 1^{er}, alinéas 1^{er}, 3^o, et 3, du règlement général de procédure pourtant en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2023. Si selon cette disposition, « l'absence de résumé du grief ne peut conduire à l'irrecevabilité du moyen », il ne revient en revanche pas au Conseil d'État, eu égard au traitement accéléré des moyens légalement prescrit dans le cadre du référé administratif (lois coordonnées, art. 17, § 1^{er}, alinéa 3, 2^o), de pallier la carence de la partie requérante et de résumer le moyen à la place de celle-ci. Ce constat vaut également pour le troisième moyen qui ne contient pas davantage de résumé en dépit des développements qu'il comporte.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

La jurisprudence constante considère que l'intérêt d'un requérant à invoquer un moyen s'examine au regard de l'existence d'une lésion que lui a causée ou risqué de lui causer la violation alléguée. Certes, le constat d'une lésion ou d'un risque de lésion occasionné par une violation alléguée par la partie requérante ne peut être assimilé à la démonstration que le marché devait nécessairement lui être attribué ni à la démonstration d'une simple chance d'obtenir le marché. La jurisprudence est toutefois établie en ce sens que la perspective de voir invalider toute la procédure d'attribution et de la faire recommencer *ab initio* ne suffit pas à justifier d'un intérêt au moyen. Un tel argument, qui revient à évoquer une nouvelle chance d'obtenir le marché litigieux, ne permet pas, en soi, de démontrer concrètement les lésions qu'auraient causées à la partie requérante ou risqué de lui causer les violations alléguées.

En l'espèce, le grief exprimé sous le deuxième moyen concerne la méthode d'évaluation des offres, à savoir une phase de la procédure à laquelle la requérante n'a pas pu accéder, son offre ayant été écartée au stade de l'examen de la régularité des offres. Il résulte de l'examen du premier moyen que cet écartement est, *prima facie*, régulier. Par conséquent, la méthode d'évaluation critiquée n'a pu léser la requérante et celle-ci n'a pas intérêt au moyen.

Le deuxième moyen n'est pas sérieux.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris de la violation de « la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, notamment son article 58 ; 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, notamment en ses articles 4, 5, 8 ; de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment en ses articles 2 et 3 ; de l'erreur manifeste d'appréciation ».

VII.2. Appréciation du Conseil d'État

La critique de la requérante semble porter tant sur le choix en opportunité de ne pas avoir alloté le marché que sur la motivation consacrée à ce choix. Sans explicitement justifier de son intérêt à ce moyen, elle précise néanmoins dans sa requête que la « division du marché en lot avec les différents métrés que cela implique aurait sans doute permis à la partie requérante d'avoir son offre déclarée recevable pour plusieurs de ceux-ci dès lors que la composition des métrés aurait été différente ». Outre le fait que cet intérêt paraît purement hypothétique, il ne permet pas de remettre en cause les motifs qui ont mené à l'écartement de son offre, la requérante restant notamment en défaut de démontrer qu'un allotissement aurait nécessairement conduit à distinguer des lots ne comprenant pas le poste 590 irrégulier. À l'instar du deuxième moyen, il y a donc lieu de considérer que la question de l'allotissement n'a pu léser la requérante et que celle-ci n'a pas intérêt au moyen.

Le troisième moyen n'est pas sérieux.

VIII. Confidentialité

La requérante demande que l'offre qu'elle dépose en annexe de sa requête ainsi que les justifications de ses prix soit tenues pour confidentielles, de manière à ne pas nuire au secret des affaires. Il s'agit des pièces 5, 7, 8 et 9 annexées à la requête.

La partie adverse dépose à titre confidentiel les offres et justifications de prix qui lui ont été soumises dans le cadre de la procédure de passation du marché litigieux (pièces 13.1 à 22.8 du dossier administratif confidentiel).

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

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Les pièces 5, 7, 8 et 9 du dossier annexé à la requête et les pièces 13.1 à 22.8 du dossier administratif confidentiel sont, à ce stade de la procédure, tenues pour confidentielles.

Article 4.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 14 juillet 2026, par la VI^e chambre des vacations du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Pierre-Olivier de Broux,	conseiller d'État, président f.f.,
Vincent Durieux,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

Pierre-Olivier de Broux