

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

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

A R R Ê T

n° 267.453 du 4 août 2026

A. 248.596/VI-23.892

En cause : **la société à responsabilité limitée
L&S RÉVISEURS D'ENTREPRISES,**
ayant élu domicile
Kortemansstraat 2a
1731 Zellik,

contre :

L'AGENCE POUR LE COMMERCE EXTÉRIEUR,
ayant élu domicile chez
M^{es} Valentine de FRANCQUEN et
Nooa HÄNNINEN, avocats,
chaussée de La Hulpe 185
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par deux requêtes introduites le 10 juillet 2026, la partie requérante demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision par laquelle la partie adverse a attribué le marché public de services n° I 0002237 ayant pour objet la désignation d'un Commissaire aux comptes de l'Agence pour le Commerce extérieur pour les exercices 2026, 2027 et 2028, à la SRL Baker Tilly Audit, Comptabilité, Conseil et, d'autre part, l'annulation de cette décision

II. Procédure

Par une ordonnance du 13 juillet 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 29 juillet 2026.

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

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et à l'article 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. Denis Delvax, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M. A. I. S., administrateur, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Valentine de Francquen, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section 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. Au début de l'année 2026, la partie adverse décide d'organiser un marché public ayant pour objet la désignation d'un Commissaire aux comptes pour les années 2026, 2027 et 2028.

Elle fait le choix d'une procédure négociée avec publication préalable.

Ce marché est régi par le cahier spécial des charges n° I 0002237.

Aux termes de l'article 1.10 du cahier spécial des charges, les critères d'attribution, d'une valeur totale de 100 points, sont, d'une part, le « Prix », pour une valeur de 70 points et, d'autre part, le « Plan d'approche » pour une valeur de 30 points.

Les points pour le critère « Prix » sont attribués par application de la formule mathématique suivante : (prix de l'offre la plus basse/prix de l'offre) * poids du critère prix.

Le cahier spécial des charges énonce ce qui suit à propos du critère « Plan d'approche » :

« Evaluation globale du plan d'approche proposé tel que décrit par le soumissionnaire.

Le soumissionnaire décrit dans un document concis, qui doit être obligatoirement joint à l'offre et qui comprend un maximum de 5 pages de format A4, les éléments qui constitueront le service faisant partie du présent contrat. Dans ce document, le soumissionnaire peut expliquer son bureau, son approche personnelle et les services inclus. Le soumissionnaire doit mentionner son expérience avec d'autres institutions publiques (en indiquant la période) dans l'offre. Les connaissances et l'expérience pertinente décrites doivent concerner le contrôle légal des comptes et l'information financière qualitative.

Méthode d'évaluation :

- La mesure dans laquelle le programme proposé est approprié et réaliste. Cette évaluation tient compte du calendrier, des marges intégrées pour tenir compte des retards et de la répartition de la charge sur le personnel du client.
- La mesure dans laquelle l'approche est adaptée aux besoins concrets du client et au cadre réglementaire applicable.
- La mesure dans laquelle le soumissionnaire possède une expérience pertinente, des connaissances et une expérience du secteur public. »

Le cahier spécial des charges décrit, par ailleurs, les exigences techniques comme suit :

« Général :

Mandat de Commissaire, tel que prévu par la loi du 7 décembre 2006 organisant la profession et la surveillance publique des Commissaires aux comptes et tel que prévu par le Code des sociétés.

Description technique de la mission :

- En ce qui concerne les comptes annuels (dates de clôture 31.12.2026, 31.12.2027 et 31.12.2028)
 - Auditer et certifier les comptes de l'Agence du Commerce extérieur, en coopération avec le Commissaire nommé par la Cour des comptes ;
 - Donner un avis sur les aspects juridiques, comptables et budgétaires ;
 - Certifier les comptes annuels de manière exacte et conforme aux critères (comptes annuels 2026, 2027 et 2028) ;
 - Fournir un rapport écrit des conclusions au Directeur général et au Conseil d'administration ;
 - Expliquer les résultats annuels par le Commissaire lors de la réunion du Conseil d'administration :
 1. assister à la réunion du comité d'audit (dans la mesure où un nouveau Comité d'audit serait constitué) au cours de laquelle sont examinés les comptes annuels de l'année -1
 2. assister à la réunion du Conseil d'administration au cours de laquelle ces comptes sont présentés
 - Préparer une lettre de gestion ;
 - Planifier tous les autres travaux d'audit légal et d'audit à effectuer dans le cadre du mandat d'auditeur.

• Délais et progression :

L'ACE respecte des délais stricts pour la clôture de l'exercice afin de pouvoir soumettre les rapports à la Cour des comptes en temps voulu. Ci-après les délais et le déroulement de l'audit :

L'audit doit généralement commencer vers la fin janvier ou courant février de l'année civile suivant l'exercice à certifier.

L'Agence pour le commerce extérieur est tenue d'établir chaque année au 31 décembre ses comptes annuels. Ceux-ci sont approuvés par le Conseil d'Administration avant le 1^{er} avril de l'année suivante (Accord de Coopération du 24/05/2002, relatif à la création de l'Agence pour le Commerce extérieur, annexe 2 – art. 14).

Depuis l'exercice 2019, l'Agence pour le Commerce extérieur doit également se conformer à la Loi du 22 mai 2003 Loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral vu son entrée dans le périmètre fédéral. L'Agence pour le Commerce extérieur est référencée en tant qu'OAP Assimilé.

Vu les données financières de l'Agence pour le Commerce Extérieur pour 2024 : dépenses = 5.310.037,12 € -- recettes = 5.290.713,74 €, la durée de la mission est estimée à 10 jours ouvrables par année (*).

Résultat budgétaire au 31/12/2024 : -19.323,28 € (résultat comptable au 31/12/2024 : -17.472,56 €).

Le cumul de différents facteurs a permis de présenter un solde budgétaire dans les limites de la dérogation octroyée par l'ancienne Secrétaire d'Etat au Budget Alexia Bertrand pour un solde négatif maximum de 58.653,55 € pour 2024.

[...] ».

2. Il ressort du rapport d'examen des offres que trois soumissionnaires ont remis une offre.

Les trois soumissionnaires ont été sélectionnés et les trois offres ont été déclarées régulières.

Pour le critère « Prix », la partie requérante a obtenu 70 points, l'attributaire a obtenu 57 points et le troisième soumissionnaire a obtenu 34 points.

Pour le critère « Plan d'approche », la partie requérante a obtenu 15 points, l'attributaire et le troisième soumissionnaire en obtenant chacun 29.

L'appréciation relative à l'offre de la partie requérante pour ce dernier critère se présente comme suit :

« L'offre ne contient pas la description concise de maximum cinq pages demandée dans le cahier spécial des charges.

En outre, l'approche proposée demeure formulée de manière relativement générale. La documentation relative à l'expérience pertinente est restée succincte, de sorte que le pouvoir adjudicateur disposait de moins d'éléments lui permettant d'apprécier pleinement l'expérience et l'expertise du soumissionnaire. Dès lors, l'offre offre moins de garanties quant à l'exécution concrète de la mission et à la valeur ajoutée des services proposés. »

L'appréciation de l'offre de l'attributaire pour ce même critère se présente, pour sa part, comme suit :

« L'offre contient une description claire, structurée et concise de l'approche proposée. Le soumissionnaire démontre une bonne compréhension du contexte spécifique et des besoins de l'Agence pour le Commerce extérieur. L'expérience pertinente auprès d'institutions publiques ainsi que la méthodologie d'audit proposée sont présentées de manière concrète et convaincante. L'offre inspire dès lors un degré élevé de confiance quant à l'exécution efficace de la mission. »

L'appréciation de l'offre du troisième soumissionnaire pour ce même critère énonce :

« L'offre contient une description claire, structurée et pertinente de l'approche proposée. La méthodologie d'audit est cohérente, élaborée de manière professionnelle et adaptée à la nature ainsi qu'aux besoins de l'Agence pour le Commerce extérieur. Le soumissionnaire démontre disposer d'une expérience et d'une expertise étendues dans le cadre de missions comparables. L'offre inspire un degré de confiance tout aussi élevé quant à l'exécution qualitative de la mission. »

La partie requérante se voit, en conséquence, attribuer 85 points (70 + 15), les deux autres soumissionnaires obtenant, l'un, 86 points (57 + 29) et, l'autre, 63 points (34 + 29).

3. Se fondant expressément sur ce rapport d'examen des offres, la partie adverse décide d'attribuer le marché au soumissionnaire dont l'offre a obtenu 86 points.

Cette décision constitue l'acte attaqué.

4. Par un courrier recommandé du 26 juin 2026, doublé d'un courrier électronique du 29 juin 2026, la partie requérante est informée de la décision d'attribuer le marché à un autre soumissionnaire.

L'attributaire du marché est, par un courrier recommandé du 26 juin 2026, doublé d'un courrier électronique du 29 juin 2026, informé que son offre a été approuvée et que le marché est, par conséquent, conclu.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

A. Note d'observations

La partie adverse conteste la recevabilité du recours dans les termes suivants :

« 7. En application de l'article 2, § 1^{er}, al. 1, 2° de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, la requête doit contenir "l'objet de la demande ou du recours et un exposé des faits et des moyens", y compris l'énoncé des dispositions légales supérieures prétendument violées et l'exposé des raisons pour lesquelles elles auraient été méconnues.

8. Votre conseil a en effet déjà jugé que :

Considérant que l'énoncé du moyen implique l'indication de la règle de droit qui aurait été violée et l'indication de la manière dont elle l'aurait été, en principe à la manière d'un syllogisme ; que dès lors, si le développement du moyen comporte plusieurs critiques, chacune d'elles doit être mise en corrélation avec l'une des règles invoquées dans l'énoncé du moyen ou avec une combinaison de certaines d'entre elles ; qu'en l'espèce, la partie requérante invoque la violation d'une liste de dispositions ainsi que de principes et énonce une série de griefs, mais elle n'établit pas de corrélation entre les uns et les autres. [...]

Et que :

(...) toute partie requérante se doit de préciser, de la manière la plus détaillée possible et tout en tenant compte des informations qu'elle peut recueillir, l'objet de son recours.[...]

De plus, la doctrine est claire :

S'agissant d'introduire un recours en annulation, la demande doit viser l'annulation d'un acte administratif unilatéral susceptible de recours. Cette demande doit apparaître dans la partie de la requête établissant l'objet de la demande, mais aussi dans le dispositif. [...]

9. Une requête doit identifier précisément dans l'objet de la demande, l'acte attaqué.

Une requête doit également comporter un ou plusieurs moyens qui indiquent la ou les règle(s) de droit qui auraient été violées, et la manière dont elle(s) auraient été violées.

A défaut, la requête doit également être déclarée irrecevable.

10. Or, en l'espèce, la requête n'identifie pas clairement un acte existant dont la suspension serait demandée. La partie requérante sollicite en effet, à plusieurs reprises, la suspension de "l'exécution de la décision du pouvoir adjudicateur du 29 juin 2026"[...].

Or, aucune décision d'attribution datée du 29 juin 2026 ne figure parmi les pièces produites par la partie requérante. Seuls sont annexés des courriels et courriers de

non-attribution datés du 26 juin 2026, ainsi que le rapport d'examen des offres établi par la partie adverse le 29 mai 2026.

La production de cette décision constitue d'ailleurs une condition d'introduction prévue à. Son absence suffit, à elle seule, à justifier le rejet de la demande de la partie requérante.

11. Au demeurant, aucune décision d'attribution n'a été adoptée le 29 juin 2026, la décision d'attribution du marché litigieux ayant été prise par le directeur général de la partie adverse le 26 juin 2026.

12. Il convient également de relever qu'en vertu du 4° de l'article 3, 3°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, doivent être joints :

(...) une copie de ses statuts publiés et de ses statuts coordonnés en vigueur et, si cette personne morale n'est pas représentée par un avocat, de l'acte de désignation de ses organes ainsi que la preuve que l'organe habilité a décidé d'agir en justice.

Ces documents ne sont pas davantage annexés en l'espèce. Leur absence suffit dès lors à justifier le rejet de la requête en suspension, conformément à l'article 3*bis* de l'arrêté du Régent du 23 août 1948.

13. Plus fondamentalement, le contenu de la requête en suspension ne permet pas d'identifier avec suffisamment de précision l'illégalité ou les illégalités reprochées à la partie adverse.

En effet, L&S soutient ne pas devoir reproduire intégralement ses moyens dans sa requête en suspension et se borne à renvoyer à la requête en annulation dirigée contre le même acte :

(...) la requête en annulation dirigée contre le même acte, dont l'exposé des faits et les moyens de légalité sont développés de manière circonstanciée et auxquels il est renvoyé conformément à l'article 15 de la loi du 17 juin 2013, sans qu'il soit nécessaire de les reproduire intégralement dans la présente demande.^[...]

Et :

La Requérante développe, dans sa requête en annulation jointe aux présentes et à laquelle il est expressément renvoyé, un moyen unique pris de la dénaturation des pièces du dossier, de la violation des articles 14 et 6 de la loi du 17 juin 2013, de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que des principes d'égalité, de transparence, de bonne administration et de proportionnalité gouvernant la passation des marchés publics.^[...]

Or, conformément aux dispositions précitées, le *vade-mecum* de Votre Conseil précise clairement que seuls les moyens invoqués dans la requête en suspension examinés dans le cadre de cette procédure^[...] :

La phase écrite a pour objet d'exposer devant le Conseil d'État les arguments des parties à la cause. Eu égard au caractère essentiellement écrit de la procédure, la partie requérante doit en principe soulever tous les moyens de droit susceptibles d'être invoqués à l'encontre de l'acte attaqué dans la requête introductive. En effet, seuls ces moyens seront en règle examinés.^[...]

Il n'y a dès lors pas lieu de tenir compte, au stade de la présente procédure en suspension, des développements figurant exclusivement dans la requête en annulation.

14. Or, le développement du moyen unique dans la requête en suspension tient en une seule page et renvoie à des dispositions et à des principes soit étrangers aux griefs formulés, soit insuffisamment étayés.

Une première partie des dispositions et notions invoquées est sans pertinence :

- La “dénaturation des pièces du dossier” n’est pas un principe général de droit ;
- L’article 14 de la loi du 17 juin 2013 explique uniquement la procédure en annulation en matière de marchés publics, et ne peut donc être violée ;
- L’article 6 de la loi du 17 juin 2013 concerne la transmission d’informations à la Commission européenne, question étrangère au présent marché ;

Les autres dispositions et principes invoqués sont formulés de manière générale, sans que la partie requérante expose concrètement la manière dont ils auraient été violés :

- L’article 3 de la loi du 29 juillet 1991 concerne le caractère adéquat de la motivation formelle, or le terme “motivation” n’est pas indiqué dans les développements du moyen, qui ne permettent donc pas de comprendre en quoi elle serait insuffisante ;
- Les “principes d’égalité, de transparence, de bonne administration et de proportionnalité gouvernant la passation des marchés publics” sont uniquement énumérés, sans préciser de quelle manière ils auraient été méconnus.

Aucune disposition de la réglementation spécifique aux marchés publics n’est par ailleurs invoquée en ce qui concerne l’évaluation, par la partie adverse, de l’offre de la partie requérante. La requête se limite pourtant à faire état d’une note qui aurait été attribuée “en désaccord avec le contenu vérifiable de son offre”, de la “nature du critère” et de l’“incidence déterminante sur le classement final des offres”[...].

Les développements constituent ainsi un simple résumé d’une série de critiques, sans exposer concrètement la manière dont les normes prétendument pertinentes auraient été violées. La partie requérante n’explique notamment ni : a) en quoi les pages de son offre auxquelles elle renvoie répondraient effectivement aux exigences du critère d’attribution ; ni b) quelles seraient les normes professionnelles obligatoires, applicables de manière identique à chaque soumissionnaire, qui auraient été irrégulièrement évaluées dans le cadre de ce critère.

Partant, les développements de la requête ne permettent donc ni à la partie adverse d’y répondre utilement, ni à Votre Conseil d’en apprécier le bien-fondé.

15. A titre subsidiaire, à supposer qu’il faille tenir compte des développements du moyen unique figurant dans la requête en annulation, *quod non*, force est de constater que celle-ci invoque les mêmes dispositions et principes et que ses développements additionnels demeurent généraux et abstraits. La partie requérante n’y expose pas davantage l’adéquation du contenu de son offre, l’inadéquation de la motivation, ni les normes impératives prétendument évaluées à tort.

Partant, ces développements ne permettent donc pas davantage à la partie adverse d’y répondre utilement, ni à Votre Conseil de se prononcer sur leur bien-fondé.

16. La partie adverse soulève, en conséquence, une exception *obscuri libelli* et demande à Votre Conseil de déclarer la requête en suspension d’extrême urgence irrecevable. »

B. Audience du 29 juillet 2026

Lors de l'audience, elle ne revient pas sur la recevabilité du recours.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

La partie adverse estime, tout d'abord, que le recours serait irrecevable au motif que la requête n'identifierait pas clairement l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée et n'aurait pas joint celui-ci à sa requête.

Il ressort des articles 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o, et 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 que la demande de suspension introduite selon la procédure d'extrême urgence doit contenir la mention de l'acte qui fait l'objet de la demande de suspension.

La vérification du respect de l'exigence d'indication précise de l'acte attaqué déduite de cette disposition ne peut toutefois procéder d'un formalisme excessif, surtout s'il ressort tant de la note d'observations que du dossier administratif que la partie adverse n'a pu se méprendre sur l'acte effectivement attaqué et n'a pas été mise dans l'impossibilité d'en défendre la légalité.

En l'espèce, il ressort clairement de la demande de suspension que la partie requérante demande la suspension de la décision d'attribuer le marché public considéré à la SRL Baker Thily Audit, Comptabilité, Conseil.

La partie requérante a joint à sa requête une copie du courrier recommandé du 26 juin 2026 et du courrier électronique du 29 juin 2026 l'informant de l'attribution du marché à un autre soumissionnaire et du rapport d'examen des offres proposant que le marché soit attribué à la SRL Baker Thily Audit, Comptabilité, Conseil.

L'objet du recours est donc clairement identifié par la partie requérante.

Par ailleurs, si la requête mentionne, certes, que la décision attaquée aurait été prise le 29 juin 2026, cette seule circonstance n'a pas pu induire en erreur la partie adverse sur l'identification de l'acte attaqué.

Il ressort, en effet, de l'argumentation développée dans la note d'observations de la partie adverse que cette dernière a parfaitement déterminé l'acte dont la partie requérante demande la suspension de l'exécution et a été mise en mesure

de faire valoir tous les arguments qu'elle souhaitait invoquer en réponse aux arguments de la partie requérante.

La première exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse doit donc être rejetée.

La partie adverse soutient, ensuite, que la requête serait irrecevable au motif que la partie requérante n'aurait pas, en méconnaissance des articles 3 et 3*bis* de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, joint à sa requête ses statuts, l'acte de désignation de ses organes et la preuve que l'organe habilité a décidé d'agir.

L'article 4, § 4, de l'arrêté royal du 19 novembre 2024, précité, dispose :

« Les articles 2, § 2, 3 et 3*bis* du règlement général de procédure sont applicables, sous réserve du délai visé aux alinéas 2 et 3 de ce dernier article, qui est réduit à cinq jours ouvrables. »

Son article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, énonce, toutefois :

« Dans les cas où l'extrême urgence est invoquée et où, par conséquent, la demande doit être traitée dans un délai égal ou inférieur à quinze jours, l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o à 4^o, 6^o et 7^o, et alinéa 2, et §§ 2, 3 et 5, du présent arrêté, de même que les articles 2, § 2, et 3 du règlement général de procédure sont applicables à cette demande. »

Le rapport au Roi accompagnant cet arrêté royal du 19 novembre 2024 indique, à ce propos, que « [l']article 4, § 4, du projet n'est pas rendu tel quel applicable à la procédure d'extrême urgence, l'article 8, § 1^{er}, spécifiant expressément celles des dispositions du règlement général de procédure qui s'y appliquent. Cela signifie que les articles 3*bis* et 3*quater* de ce règlement ne lui sont donc pas applicables » (*Mon. b.*, 2 décembre 2024, p. 130.598).

La deuxième exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse, qui repose sur la violation de dispositions non applicables, ne peut donc être retenue.

Par ailleurs, la partie requérante avait annexé ses statuts à son offre, qu'elle a jointe à sa requête.

La requête est signée par Monsieur A. I. S.

L'article 6, alinéa 1^{er}, desdits statuts prévoit que la partie requérante est représentée en justice par chaque gérant, agissant individuellement.

Il ressort notamment de la modification des statuts déposée au greffe du tribunal de l'entreprise francophone de Bruxelles le 30 novembre 2020 et publiés au *Moniteur belge* que le pouvoir de représentation en justice d'un administrateur agissant seul a été confirmé en leur article 13 et que l'assemblée générale de la partie requérante a décidé de désigner deux administrateurs, étant Madame S. L. et Monsieur A. I. S.

Il résulte, cependant, d'une modification des statuts déposée au greffe du tribunal de l'entreprise néerlandophone de Bruxelles le 4 juillet 2025 et publiée au *Moniteur belge* que les mandats d'administrateurs de Madame S. L. et Monsieur A. I. S. ont été révoqués, mais qu'ont été désignés administrateurs la SRL SL Acurate, dont Madame S. L. a été désignée représentante permanente, et la SRL AS Audit & Conseil, dont Monsieur A. I. S. a été désigné représentant permanent.

Il ressort, enfin, d'une modification des statuts de la SRL AS Audit & Conseil, telle que déposée au greffe du tribunal de l'entreprise francophone de Bruxelles le 17 novembre 2020 et publié au *Moniteur belge*, que cette société est représentée en justice par un administrateur agissant seul et que Monsieur A. I. S. en constitue l'administrateur.

Monsieur A. I. S. disposait donc du pouvoir de décider de l'introduction du présent recours au nom de la partie requérante.

Dans ces circonstances, il y a lieu de conclure que le recours a été valablement introduit par l'organe compétent de la partie requérante.

La partie adverse soutient, en outre, que la demande de suspension serait irrecevable au motif qu'elle ne contiendrait pas de développements des illégalités que la partie requérante impute à l'acte attaqué.

L'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 novembre 2024, précité, dispose que la demande de suspension contient :

« [...] »

6° si la requête en annulation n'a pas encore été introduite, un exposé des faits et d'au moins un moyen sérieux ;

7° si la requête en annulation a déjà été introduite, la référence de ce recours dont la demande est l'accessoire et l'indication du moyen sérieux ou des moyens sérieux invoqués à l'appui de celui-ci ».

Il résulte de cette disposition que la partie requérante, qui a déjà introduit ou qui introduit concomitamment une requête en annulation, peut se dispenser de reproduire dans sa demande de suspension l'intégralité des moyens déjà développés

dans sa requête et se référer à celle-ci en précisant le ou les moyens qu'elle invoque à l'appui de sa demande de suspension.

La partie adverse ne conteste pas que la requête en annulation lui a été communiquée et qu'elle a pu prendre connaissance et répondre aux développements auxquels fait référence la partie requérante dans sa demande de suspension.

Sans même qu'il faille examiner si l'exposé du moyen auquel procède la demande de suspension doit être tenu pour suffisant, il doit donc être conclu que la troisième exception d'irrecevabilité soulevée par la partie requérante doit être rejetée.

La partie adverse soutient, enfin, en substance, que les arguments avancés par la partie requérante ne sont pas pertinents ou sont trop généraux et qu'il convient donc d'opposer l'exception *obscuri libelli* à la requête.

L'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, l'arrêté du Régent du 23 août 1948, précité, énonce que la requête en annulation doit notamment comprendre un exposé des moyens. L'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 6^o et 7^o, de l'arrêté royal du 19 novembre 2024, précité, impose une obligation similaire pour les demandes de suspension. L'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté du Régent, précité, précise que « [l]e moyen consiste en l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte ».

L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. Lorsque la requête en annulation ou la demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence n'individualise aucune règle ou principe général de droit et n'indique pas comment ils auraient été violés, elle est irrecevable.

La demande de suspension indique ce qui suit à propos du moyen sérieux :

« La Requérante développe, dans sa requête en annulation jointe aux présentes et à laquelle il est expressément renvoyé, un moyen unique pris de la dénaturation des pièces du dossier, de la violation des articles 14 et 6 de la loi du 17 juin 2013, de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que des principes d'égalité, de transparence, de bonne administration et de proportionnalité gouvernant la passation des marchés publics.

Ce moyen repose, à titre principal, sur la circonstance que la motivation retenue par le pouvoir adjudicateur pour justifier la note de 15/30 attribuée à la Requérante

au critère n° 2 est directement contredite par le contenu de son offre. Le rapport d'examen des offres reproche ainsi à la Requérante, premièrement, de ne pas avoir fourni la description concise de maximum cinq pages exigée par le cahier spécial des charges, alors que cette description figure précisément aux pages 16 à 20 de l'offre, soit exactement cinq pages ; deuxièmement, d'avoir formulé une approche “relativement générale”, alors que l'offre comporte, aux pages 21 à 28, un programme de travail détaillé conforme aux normes internationales d'audit ; et troisièmement, d'avoir fourni une documentation “succincte” sur l'expérience pertinente, alors que cette expérience est détaillée aux pages 14 et 42 de l'offre et étayée par des attestations transmises au pouvoir adjudicateur à sa demande.

Ce moyen repose, à titre surabondant, sur le constat que le critère d'attribution n° 2 (“Plan d'approche”) porte pour l'essentiel sur le respect de normes professionnelles obligatoires - normes internationales d'audit (ISA), loi du 7 décembre 2016 portant organisation de la profession et de la supervision publique des réviseurs d'entreprises, textes normatifs et réglementaires de l'IRE - qui s'imposent identiquement à tout réviseur d'entreprises. Un écart de notation aussi marqué que celui constaté entre la Requérante (15/30) et ses deux concurrents (29/30 chacun), sur un critère à ce point normé, n'apparaît ni cohérent ni objectivement justifié, et ce d'autant que cet écart a été déterminant pour l'issue de la procédure, celle-ci s'étant jouée à un seul point.

Le caractère *prima facie* sérieux de ce moyen résulte du constat, à ce stade de l'instruction, que :

- (i) chacun des trois motifs avancés par le rapport d'examen des offres pour justifier la note attribuée à la Requérante est en désaccord avec le contenu vérifiable de son offre ;
- (ii) la nature du critère en cause laisse au surplus peu de place à une différenciation aussi importante entre soumissionnaires tenus aux mêmes obligations légales et déontologiques ; et
- (iii) cette notation a eu une incidence déterminante sur le classement final des offres. »

La requête en annulation se présente, pour sa part, comme suit :

« Première branche — Dénaturation des pièces du dossier et erreur manifeste d'appréciation

Le rapport d'examen des offres justifie la note de 15/30 attribuée à la Requérante au critère n° 2 dans les termes suivants :

“ L'offre ne contient pas la description concise de maximum cinq pages demandée dans le cahier spécial des charges. En outre, l'approche proposée demeure formulée de manière relativement générale. La documentation relative à l'expérience pertinente est restée succincte, de sorte que le pouvoir adjudicateur disposait de moins d'éléments lui permettant d'apprécier pleinement l'expérience et l'expertise du soumissionnaire. Dès lors, l'offre offre moins de garanties quant à l'exécution concrète de la mission et à la valeur ajoutée des services proposés.”

Cette motivation est cependant directement contredite par le contenu de l'offre déposée par la Requérante, ainsi qu'il ressort de l'examen de chacun des trois griefs qui la composent.

En premier lieu, s'agissant du grief tiré de l'absence de “description concise de maximum cinq pages demandée dans le cahier spécial des charges”, l'offre de la

Requérante comporte précisément cette description aux pages 16 à 20, soit exactement cinq pages, conformément au point 1.10 du cahier spécial des charges. L'affirmation selon laquelle cette description ferait défaut est dès lors matériellement inexacte et directement contredite par les pièces du dossier.

En second lieu, s'agissant du grief tiré du caractère prétendument “relativement général” de l'approche proposée, l'offre de la Requérante comporte, aux pages 21 à 28, sous la rubrique “Procédures d'audit des comptes annuels”, un projet de programme de travail détaillé, conforme aux exigences des normes internationales d'audit, et assorti d'une réserve d'adaptation aux éléments qui seraient identifiés au cours de la mission — ainsi qu'il ressort notamment de la page 26 de l'offre, où il est précisé que “Bien entendu, nous adapterons la nature et l'étendue des tests à la réalité des comptes à auditer”. Loin de témoigner d'un caractère général ou standardisé, cette réserve traduit au contraire une approche professionnelle rigoureuse, conforme à la démarche d'audit fondée sur une approche par les risques imposée par les normes ISA. Le grief tiré du caractère général de l'approche proposée est dès lors lui aussi contredit par le contenu de l'offre.

En troisième lieu, s'agissant du grief tiré du caractère prétendument “succinct” de la documentation relative à l'expérience pertinente, l'offre de la Requérante comporte, aux pages 14 et 42, la liste des missions d'audit jugées pertinentes qu'elle exerce tant auprès d'institutions publiques que d'entreprises du secteur privé. La Requérante a en outre transmis au pouvoir adjudicateur, à la demande de celui-ci, plusieurs attestations relatives à cette expérience, lesquelles sont jointes en annexe de la présente requête. Le grief tiré de l'insuffisance de la documentation relative à l'expérience pertinente est dès lors également contredit par les pièces du dossier.

Il résulte de ce qui précède que les trois motifs sur lesquels repose la note de 15/30 attribuée à la Requérante au critère n° 2 sont chacun contredits par le contenu même de l'offre qu'ils prétendent apprécier. Une telle contradiction entre la motivation retenue et les pièces du dossier constitue une dénaturation de celles-ci et, à tout le moins, une erreur manifeste d'appréciation, le pouvoir adjudicateur ayant fondé sa décision sur des considérations matériellement inexactes. Cette erreur affecte directement la légalité de la décision attaquée, dès lors qu'elle est à l'origine du score attribué à la Requérante sur le critère n° 2 et, partant, du classement final des offres.

Deuxième branche — Absence d'objectivité et erreur manifeste d'appréciation résultant de la nature du critère n° 2 (à titre surabondant)

Le pouvoir adjudicateur dispose certes d'un pouvoir d'appréciation étendu dans l'évaluation des offres au regard des critères d'attribution qualitatifs. Ce pouvoir n'est cependant pas discrétionnaire : il doit s'exercer dans le respect des principes d'égalité, de transparence et de bonne administration, et ne peut aboutir à un résultat manifestement déraisonnable ou dépourvu de justification objective et vérifiable.

Or, en l'espèce, le critère d'attribution n° 2 (“Plan d'approche”) porte, pour l'essentiel, sur l'application, par le réviseur d'entreprises désigné, des normes internationales d'audit (ISA), de la loi du 7 décembre 2016 portant organisation de la profession et de la supervision publique des réviseurs d'entreprises, ainsi que des textes normatifs et réglementaires édictés par l'Institut des Réviseurs d'Entreprises (IRE) — textes que le cahier spécial des charges n° I 0002237 identifie lui-même, dans sa liste de la réglementation en vigueur, comme fondement de la mission (notamment les points 8, 9 et 14 de cette liste, ainsi que l'article 3:47 du Code des sociétés et des associations, visé au point 7). Ces normes et obligations professionnelles s'imposent, de manière identique et impérative, à tout réviseur d'entreprises, quel que soit le soumissionnaire concerné. Il ne s'agit pas d'un critère laissant place à une véritable liberté méthodologique ou à une créativité propre au soumissionnaire mais d'un critère dont le contenu essentiel est prédéterminé par

des textes légaux, normatifs et déontologiques contraignants, appliqués uniformément par l'ensemble de la profession.

Dans ces conditions, un écart de notation aussi marqué que celui constaté entre, d'une part, les sociétés Ernst & Young Réviseurs d'Entreprises SRL et Baker Tilly Audit, Comptabilité, Conseil SRL (29/30 chacune) et, d'autre part, la Requérante (15/30, soit la moitié des points), n'apparaît ni cohérent ni proportionné au regard de la nature du critère évalué.

À titre surabondant par rapport à la première branche du moyen, la Requérante observe que, même à supposer que les motifs avancés par le pouvoir adjudicateur reposent sur une lecture correcte de l'offre, ces motifs demeureraient à ce point généraux et peu circonstanciés qu'ils ne permettraient pas d'expliquer un écart de notation aussi important au regard d'un critère dont le contenu est, pour l'essentiel, prédéterminé par des obligations légales et déontologiques s'imposant identiquement à tous les réviseurs d'entreprises.

Ce doute quant à l'objectivité de l'évaluation est encore renforcé par la circonstance que cette notation a eu un effet déterminant sur le classement final des offres, celui-ci s'étant joué à un seul point d'écart (85 points pour la Requérante contre 86 points pour Baker Tilly Audit, Comptabilité, Conseil SRL), alors que la Requérante devançait très largement ses concurrents sur le critère n° 1, de nature objective et purement arithmétique.

Il en résulte que l'évaluation du critère n° 2 est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation et d'un défaut d'objectivité, en violation des principes d'égalité et de bonne administration qui gouvernent la passation des marchés publics.

Troisième branche — Défaut de motivation adéquate (à titre subsidiaire)

À titre subsidiaire, et en toute hypothèse, la Requérante fait valoir que la motivation de la décision attaquée, telle qu'elle ressort du rapport d'examen des offres, ne satisfait pas aux exigences de motivation formelle et matérielle qui s'imposent au pouvoir adjudicateur en vertu de l'article 6 de la loi du 17 juin 2013 et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

En effet, la motivation d'une décision d'attribution doit permettre au soumissionnaire évincé, ainsi qu'au juge appelé à en contrôler la légalité, de comprendre concrètement les raisons pour lesquelles son offre a été moins bien notée que celle de l'attributaire, sur chacun des critères d'attribution. Une motivation qui repose sur des constats matériellement inexacts, ainsi qu'il a été démontré dans le cadre de la première branche du moyen, ne peut être considérée comme adéquate au sens de ces dispositions, *a fortiori* lorsque, comme en l'espèce, cette notation s'avère déterminante pour le sort du marché. »

L'exposé des moyens contenu dans la demande de suspension et dans la requête en annulation est parfaitement compréhensible. Dans sa note d'observations, fut-ce en ordre subsidiaire, la partie adverse s'est d'ailleurs défendue à l'égard de chaque argument, établissant ainsi qu'elle les a compris.

La quatrième exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse doit donc être rejetée.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

A. Requête

La partie requérante prend un moyen, unique, de la violation des articles 14 et 6 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 l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes d'égalité, de transparence, de bonne administration et de proportionnalité gouvernant la passation des marchés publics, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le Conseil d'État renvoie à l'exposé du moyen auquel il a été procédé dans le cadre de l'examen de la recevabilité du recours.

B. Audience du 29 juillet 2026

Lors de l'audience, la partie requérante expose, tout d'abord, que le cahier des charges imposait aux soumissionnaires de produire une « liste de références des principaux services similaires fournis au cours des dernières années » ; qu'en l'espèce, toutefois, il ressort de la lecture des attestations produites par l'adjudicataire, auxquelles elle n'a eu accès qu'avec le dossier administratif, que plusieurs missions invoquées par ce dernier ne sont pas similaires à celle d'un commissaire aux comptes, soit parce qu'il n'a pas rempli pas la fonction de commissaire aux comptes (qui doit également examiner les comptes annuels et rendre une opinion), soit parce qu'il était uniquement membre indépendant du comité d'audit ; et que son score devait donc être plus élevé.

Elle relève que, alors que la partie adverse a considéré que son expérience est restée succincte, elle a soumis des attestations claires, relatives à des missions similaires à celles visées par le marché considéré.

Elle explique que la différence de 14 points entre son offre et celle des deux autres soumissionnaires pourrait signifier que chacune des critiques qui lui est faite vaut 4,67 points.

Elle relève que les missions des commissaires aux comptes sont fortement encadrées par la législation.

Concernant la première critique, elle reconnaît qu'elle aurait pu mieux numéroté les pages de son offre dans lesquelles elle entendait exposer son plan

d'approche, mais qu'il ne s'agit que d'un problème de forme, qui ne peut justifier la perte que de quelques points ; et que la méthodologie applicable aux missions d'un commissaire aux comptes découle de la loi.

Concernant la deuxième critique, elle note que la position de la partie adverse est sévère et injuste car son programme de travail repose sur une analyse des risques, qui dépend elle-même concrètement de ce qui résulte de la première analyse du fonctionnement de l'entité à auditer ; qu'il n'est donc jamais possible d'établir un programme de travail à l'avance, sauf si l'on connaît l'entité ; et que les pouvoirs adjudicateurs ne font à ce propos jamais bénéficier les commissaires sortant d'un avantage à cet égard.

Concernant la troisième critique, elle réitère, au vu des explications données avant, qu'elle devait être traitée de manière plus avantageuse ; et que seul un point différencie les deux offres.

Elle en conclut que la motivation de la décision de la partie adverse souffre d'une subjectivité flagrante.

Elle ajoute qu'elle ne sait pas ce qu'elle peut produire de plus comme preuve de son expérience comme commissaires, puisqu'elle fournit des attestations, avec des chiffres et des adresses ; qu'elle ne peut fournir d'autres rapports d'audit, qui sont confidentiels ; et qu'il suffit de comparer ses attestations à celles produites par l'adjudicataire, qui ne porte, pour rappel, qu'une fois sur une mission similaire.

Elle note qu'elle n'a pas pu émettre de critique sur les attestations avant que celles-ci soient produites avec le dossier administratif.

V.2. Thèse de la partie adverse

A. Note d'observations

La partie adverse répond au moyen unique comme suit :

« III.2 Caractère non sérieux du moyen unique

18. Rappelons tout d'abord que le pouvoir adjudicateur dispose d'une large marge d'appréciation dans le choix des critères d'attribution, leur pondération et leur application aux offres reçues. Votre Conseil ne peut dès lors sanctionner qu'une erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante n'invoque, au demeurant, la violation d'aucune disposition particulière de la réglementation applicable.

III.2.1 L'évaluation du critère d'attribution n° 2 et sa motivation sont adéquates au regard du contenu de l'offre

19. S'agissant du critère d'attribution n° 2, intitulé "Plan d'approche", le cahier spécial des charges exige la présentation des éléments suivants (nous surlignons et soulignons) :

Le soumissionnaire décrit dans un document concis, qui doit être obligatoirement joint à l'offre et qui comprend un maximum de 5 pages de format A4, les éléments qui constitueront le service faisant partie du présent contrat. Dans ce document, le soumissionnaire peut expliquer son bureau, son approche personnelle et les services inclus

Le soumissionnaire doit mentionner son expérience avec d'autres institutions publiques (en indiquant la période) dans l'offre. Les connaissances et l'expérience pertinentes décrites doivent concerner le contrôle légal des comptes et l'information financière qualitative.^[...]

20. Dans le rapport d'examen des offres annexé à la décision d'attribution, la partie adverse a formulé, à cet égard, les observations suivantes concernant l'offre de la partie requérante (nous surlignons) :

L'offre ne contient pas la description concise de maximum cinq pages demandée dans le cahier spécial des charges. En outre, l'approche proposée demeure formulée de manière relativement générale. La documentation relative à l'expérience pertinente est restée succincte, de sorte que le pouvoir adjudicateur disposait de moins d'éléments lui permettant d'apprécier pleinement l'expérience et l'expertise du soumissionnaire. Dès lors, l'offre offre moins de garanties quant à l'exécution concrète de la mission et à la valeur ajoutée des services proposés.^[...]

A. Quant au document concis de maximum 5 pages

21. La partie requérante soutient néanmoins que les pages 16 à 20 de son offre constitueraient la note concise de cinq pages maximums et que, partant, la motivation de la décision attaquée serait contraire au contenu objectivement vérifiable de son offre^[...].

Cette argumentation ne saurait toutefois être suivie.

22. En effet, l'examen de l'offre de la partie requérante révèle qu'une section 04, intitulée "Méthodologie de travail", débute à la page 16 [...] :

[...]

Or, cette section "Méthodologie de travail" se poursuit sans interruption jusqu'à la page 29. On retrouve donc dans l'offre de [L&S], 14 pages de "Méthodologie de travail".

La page 30 contient ensuite un "Planning des activités en résumé", tandis que la page 31 est consacrée à "La méthodologie relationnelle".

23. Il apparaît dès lors que la note que la partie requérante prétend avoir déposée au titre de cette exigence comprend entre quatorze et seize pages, alors que le cahier spécial des charges en limitait expressément la longueur à cinq pages.

Par ailleurs, aucun élément figurant à la page 20, que la partie requérante présente comme la dernière page de sa note concise, ne permettait à la partie adverse de comprendre que cette note devait être considérée comme prenant fin à cet endroit. Cette page s'intitule simplement "Méthodologie de travail |5|". La numérotation qui y figure se poursuit, au demeurant, jusqu'au numéro 14 (page 29 de l'offre).

24. La partie requérante n'explique d'ailleurs nullement, dans sa requête en suspension^[...], pour quelles raisons la partie adverse aurait dû comprendre que la prétendue note concise se limitait exclusivement aux pages 16 à 20 de son offre.

Elle se contredit en outre lorsqu'elle soutient, dans cette même requête, que sa note ne serait pas "relativement générale", au motif que les pages 21 à 28 comporteraient un "programme de travail détaillé".

Pour quelle raison la partie adverse aurait-elle dû prendre en considération les pages 21 à 28 si, comme le prétend la partie requérante, la note faisant l'objet de l'évaluation prenait fin à la page 20 ?

25. Par ailleurs, par ses explications, la partie requérante relève elle-même ne pas avoir respecté l'imposition des "5 pages" tel que prévu au critère d'attribution.

26. Au surplus, la comparaison avec les documents déposés par les deux autres soumissionnaires au titre de ce critère démontre que la partie adverse pouvait aisément identifier les notes devant faire l'objet de l'évaluation :

- S'agissant de Baker Tilly, la section intitulée "Approche d'audit" débute à la page 8 et prend fin à la page 10, soit un total de trois pages, une nouvelle section commençant immédiatement à la page suivante^[...] ;
- S'agissant d'EY, la section intitulée "Approche d'audit" débute à la page 17 et prend fin à la page 20, soit un total de quatre pages, un nouveau chapitre commençant immédiatement à la page suivante^[...] ;

Or cela n'est nullement le cas pour l'offre de la partie requérante.

27. L'argumentation de la partie requérante apparaît dès lors avoir été développée pour les seuls besoins de la présente procédure. Elle ne repose sur aucun élément factuel concret et vérifiable et n'est, en toute hypothèse, aucunement étayée.

28. Il est dès lors parfaitement compréhensible que l'absence de dépôt d'une note conforme, celle-ci étant soit inexistante, soit non-identifiable et largement supérieure à la longueur maximale autorisée, ait entraîné une perte substantielle de points.

La motivation précise par ailleurs clairement que "l'approche proposée demeure formulée de manière relativement générale".

La partie requérante se borne à contester cette appréciation, sans démontrer concrètement en quoi elle serait contredite par le contenu de son offre. Le seul fait que les pages 21 à 28 seraient conformes "aux normes internationales d'audit" confirme, au contraire, que le contenu présenté n'a pas été spécifiquement adapté aux besoins propres de la partie adverse^[...].

Or, la méthode d'évaluation prévue par le cahier spécial des charges était explicite à cet égard (nous surlignons) :

Méthode d'évaluation :

- La mesure dans laquelle le programme proposé est approprié et réaliste. Cette évaluation tient compte du calendrier, des marges intégrées pour tenir compte des retards et de la répartition de la charge sur le personnel du client.
- La mesure dans laquelle l'approche est adaptée aux besoins concrets du client et au cadre réglementaire applicable.

- La mesure dans laquelle le soumissionnaire possède une expérience pertinente, des connaissances et une expérience du secteur public. [...]

Cette appréciation doit être mise en perspective avec celle portée sur les offres des deux autres soumissionnaires :

- S'agissant de Baker Tilly : "Le soumissionnaire démontre une bonne compréhension du contexte spécifique et des besoins de l'Agence pour le Commerce extérieur."
- S'agissant de EY : "la méthodologie d'audit est cohérente, élaborée de manière professionnelle et adaptée à la nature ainsi qu'aux besoins de l'Agence pour le Commerce extérieur."

29. Ces deux éléments ont dès lors conduit à l'attribution d'une note sensiblement moins élevée pour la partie requérante.

30. À titre complémentaire, les termes "obligatoirement jointe à l'offre" et "maximum de 5 pages" démontrent que le dépôt régulier de cette note constituait, à tout le moins aux fins de l'évaluation de ce critère, une exigence minimale du cahier spécial des charges.

Ceci ressort de la jurisprudence de Votre Conseil (nous surlignons) :

En l'espèce, il ressort de l'acte attaqué, qui intègre le rapport d'examen des offres établi par le service des ressources humaines de la partie adverse que celle-ci a bien constaté, à l'occasion de l'application du critère d'attribution relatif à la méthodologie de gestion des risques psychosociaux, que l'offre du soumissionnaire auquel a finalement été attribué le marché reposait sur une note de cinq pages A4, ne respectant pas la limite de deux pages qui était imposée. Elle a toutefois considéré dans le même temps – et toujours selon les termes de ce rapport d'examen – qu'aucune des offres déposées n'était affectée d'irrégularité, substantielle ou non substantielle. Elle n'a donc pas tiré les conséquences, en droit, du constat, en fait, du dépassement – par l'offre du soumissionnaire SPMT ARISTA – de la limite prescrite. Elle n'a, *a fortiori*, pas qualifié ce qui pouvait passer pour être une irrégularité de l'offre de ce soumissionnaire et encore moins motivé sa décision de considérer que cette offre devait être comparée à celles des deux autres soumissionnaires, dont la requérante. Ce faisant, la partie adverse a méconnu tant l'article 83 de la loi du 17 juin 2016 précitée et l'article 76 de l'arrêt royal du 18 avril 2017 précité que les dispositions régissant l'obligation de motivation formelle, dont la violation est invoquée par le moyen. Dans cette mesure, celui-ci est fondé.[...]

La partie requérante ne justifie dès lors d'aucun intérêt à formuler cette critique puisqu'elle n'a soit déposé aucune note identifiable, soit déposé une note excédant largement le nombre maximal de pages autorisé. Son offre aurait, par conséquent, pu être déclarée irrégulière et écartée, dès lors que ce manquement faisait obstacle à une comparaison effective des offres.

31. Il convient du reste de rappeler que selon la jurisprudence[...] et la doctrine[...], la motivation ne doit jamais formellement exposer les motifs des motifs de la décision.

B. Quant à l'expérience pertinente

32. La partie requérante soutient que les pages 14 et 42 de son offre, ainsi que les attestations produites, démontreraient de manière détaillée son expérience pertinente[...].

Cette argumentation ne saurait toutefois être suivie.

33. La page 14 se présente en effet comme suit :

[...]

La page 42 se présente, quant à elle, comme suit :

[...]

La partie requérante n'explique cependant nullement, dans sa requête en suspension^[...], en quoi ces pages l'expérience serait pertinente par rapport au marché en question. Elle se borne à l'affirmer, sans étayer cette allégation par des éléments concrets.

34. En comparaison :

- Baker Tilly a non seulement fourni une liste de références pertinentes, mais également consacré deux pages à expliquer concrètement en quoi les membres de l'équipe d'audit proposée à la partie adverse disposaient d'une spécialisation et d'une expérience pertinentes en la matière^[...] ;
- EY expose concrètement son expertise et son expérience dans le secteur public à la page 8, présente l'équipe d'audit et son expérience pertinente à la page 11, et fournit une liste de références aux pages 13 et 15. Ces éléments sont en outre consolidés et détaillés^[...].

Ces éléments ont fait l'objet d'une appréciation positive, ainsi qu'il ressort clairement de la motivation. S'agissant de Baker Tilly :

L'expérience pertinente auprès d'institutions publiques ainsi que la méthodologie d'audit proposée sont présentées de manière concrète et convaincante.

S'agissant d'EY :

Le soumissionnaire démontre disposer d'une expérience et d'une expertise étendues dans le cadre de missions comparables.

Par contraste, l'appréciation portée sur l'offre de la partie requérante apparaît parfaitement adéquate :

La documentation relative à l'expérience pertinente est restée succincte, de sorte que le pouvoir adjudicateur disposait de moins d'éléments lui permettant d'apprécier pleinement l'expérience et l'expertise du soumissionnaire.

La production de deux pages comportant essentiellement une liste de références, sans explication concrète, pouvait raisonnablement être qualifiée de succincte.

35. Au regard des développements contenus dans la requête en suspension, la partie adverse demeure dès lors dans l'impossibilité de comprendre en quoi la motivation de la décision attaquée serait inadéquate ou en quoi la note attribuée à la partie requérante serait injustifiée.

36. Enfin, il convient du reste de rappeler que selon la jurisprudence^[...] et la doctrine^[...], la motivation ne doit jamais formellement exposer les motifs des motifs de la décision.

C. Conclusions

37. L'ensemble de ces éléments démontrent que c'est à bon droit que l'offre de la requérante méritait particulièrement moins de point que celle des deux offres,

lesquelles répondaient de manière particulièrement plus adéquate au critère d'attribution n° 2.

III.2.2 Le critère d'attribution n° 2 ne porte pas sur l'évaluation de normes professionnelles obligatoires

38. La partie requérante soutient que ce critère porterait, pour l'essentiel, sur le respect de normes professionnelles^[...] que tous les soumissionnaires seraient tenus d'appliquer de manière identique.^[...]

Cette argumentation ne saurait toutefois être suivie.

39. Il convient en effet de rappeler que le critère d'attribution énonçait de manière transparente les éléments qui seraient pris en considération :

Dans ce document, le soumissionnaire peut expliquer son bureau, son approche personnelle et les services inclus. Le soumissionnaire doit mentionner son expérience avec d'autres institutions publiques

(...)

Méthode d'évaluation :

- La mesure dans laquelle le programme proposé est approprié et réaliste. Cette évaluation tient compte du calendrier, des marges intégrées pour tenir compte des retards et de la répartition de la charge sur le personnel du client.

- La mesure dans laquelle l'approche est adaptée aux besoins concrets du client et au cadre réglementaire applicable.

- La mesure dans laquelle le soumissionnaire possède une expérience pertinente, des connaissances et une expérience du secteur public.

Il ressort clairement de cette description que la partie adverse entendait apprécier l'approche propre à chaque soumissionnaire, telle qu'exposée dans sa note, ainsi que son caractère approprié et réaliste au regard des besoins spécifiques du pouvoir adjudicateur.

Cette méthode d'évaluation, annoncée à l'avance, a été appliquée de manière identique à l'ensemble des soumissionnaires. Les deux autres soumissionnaires n'ont formulé aucune critique à cet égard et ont répondu adéquatement au critère. La partie requérante ne l'a pas davantage contestée au moment du dépôt de son offre.

La circonstance qu'une profession soit soumise à des normes légales, réglementaires et déontologiques n'exclut nullement l'existence de différences dans la manière dont chaque professionnel exerce concrètement son activité. Une marge d'appréciation subsiste nécessairement quant à l'organisation du travail. Des différences qualitatives peuvent donc exister entre les offres et faire l'objet d'une évaluation, dès lors qu'elles sont susceptibles d'affecter l'exécution du marché. Il ne saurait dès lors être soutenu que le prix devait, à lui seul, déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse.

À titre d'illustration, Votre Conseil s'est déjà prononcé, dans le cadre d'un marché portant sur la mise en conformité au RGPD, matière elle aussi fortement réglementée, en ces termes (nous surlignons) :

Il ressort de l'article 81 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics que, pour déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse, le pouvoir adjudicateur peut déterminer des critères portant notamment sur "l'organisation, les qualifications et l'expérience du personnel assigné à l'exécution du marché"

lorsque “la qualité du personnel assigné peut avoir une influence significative sur le niveau d'exécution du marché”. Tel paraît être le cas du présent marché qui a pour objet “la désignation de consultants dans le cadre de la mise en conformité au RGPD”. Pour ce type de marché, il semble permis, dans le cadre des critères d'attribution, de prendre en compte et d'apprécier l'expérience ou d'autres éléments de capacité des équipes assignées, ces éléments pouvant affecter de manière significative la qualité de l'exécution du marché.^[...]

La partie requérante n'identifie d'ailleurs pas, dans sa requête en suspension^[...] lequel des éléments d'appréciation annoncés dans la méthode d'évaluation correspondrait à une exigence précise de la réglementation applicable et ne pourrait, pour cette raison, faire l'objet d'une appréciation comparative, ou d'une différence de points significative.

La portée exacte de sa critique est dès lors difficilement compréhensible et paraît formulée pour les seuls besoins de la cause.

40. Enfin, l'écart de quatorze points constatés pour ce critère qualitatif, noté sur trente points, apparaît pleinement justifié au regard des éléments exposés dans le rapport d'évaluation des offres.

La circonstance que cette notation ait exercé une influence déterminante sur le classement final ne constitue pas un indice d'irrégularité. La pondération de 30 % accordée à la qualité ne dénature pas le critère du prix, mais permet que des écarts significatifs justifient l'attribution du marché à un soumissionnaire autre que celui ayant proposé le prix le plus bas.

41. Notons d'ailleurs que l'Institut des réviseurs d'entreprise propose elle-même sur son site internet^[...] un cahier des charges types^[...] pour un objet identique, qui comporte également un critère d'attribution “Stratégie d'audit” qui est pondérée à 30%, un critère “Méthodologie rationnelle” à 20%, un critère “Expérience en lien avec l'objet du marché” à 15%. Le prix n'y vaut que 35%.

Ceci conforte à tout le moins l'idée qu'un critère qualitatif tel qu'utilisé en l'espèce et tout à fait standard, est approprié pour évaluer l'approche au-delà du socle minimal commun.

*
* *

Partant, la note attribuée à la partie requérante au titre du critère d'attribution n° 2 est cohérente et justifiée. La motivation retenue à cet égard est adéquate et permettait à la partie requérante de comprendre les raisons pour lesquelles certains éléments de son offre avaient été jugés insuffisants. Aucune erreur manifeste d'appréciation n'a, par ailleurs, été commise.

La partie adverse n'a dès lors violé aucune des dispositions ni aucun des principes généraux invoqués par la partie requérante.

Le moyen unique manque tant en droit qu'en fait et n'est, par conséquent, manifestement pas sérieux. »

B. Audience du 29 juillet 2026

Lors de l'audience, la partie adverse expose, en réponse à l'argument relatif aux services « similaires » invoqué à l'audience, qu'elle a adressé des demandes de renseignements aux différents soumissionnaires et qu'elle a considéré que tous les candidats répondaient aux conditions fixées pour la sélection qualitative.

Elle note que le second critère d'attribution répond au souhait d'avoir des informations sur la manière dont le reviseur désigné va exercer sa mission ; qu'elle demandait à cet égard un document concis, de 5 pages ; que le cahier spécial des charges énonçait les autres éléments qui seraient pris en considération, comme le caractère approprié et réaliste du programme ; que les critères d'attribution et la méthode d'évaluation étaient clairement exposés ; que, même pour les professions réglementées, il est admis que d'autres critères que le prix soient pris en considération ; que le cahier des charges-type de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises prévoit plusieurs critères qualitatifs et ne réserve au prix qu'une valeur de 35 % du total des points ; et qu'ici, le prix valait 70 % des points.

Elle indique qu'en l'espèce, l'offre de la partie requérante ne contenait pas la description concise requise par le cahier spécial des charges ; que la partie relative à la méthodologie s'étend sur 16 pages, est exprimée en termes généraux ; que l'offre aurait même peut-être pu être déclarée irrégulière ; qu'elle a néanmoins accepté d'analyser cette offre et a conclu que l'offre était trop longue et trop générale et que l'approche présentée par les autres soumissionnaires étaient meilleure ; que l'offre de la partie requérante contenait deux passages relatifs à son expérience, soit une page présentant les logos des clients de la partie requérante et une page plus détaillée, invoquées pour justifier le respect des critères de sélection qualitative ; qu'il n'était pas possible d'analyser clairement l'expérience utile de la partie requérante sur cette base ; qu'il est exact que les deux autres offres ont obtenu beaucoup plus de points pour le second critère, mais cela découle de l'analyse et de la comparaison des offres ; et que la décision a été prise en tenant compte des points obtenus pour les deux critères.

IV.3. Appréciation du Conseil d'État

A. Quant aux première et troisième branches réunies

Dans sa première branche, la partie requérante conteste, en substance, la conformité à la réalité des motifs retenus par la partie adverse pour déterminer le nombre de points qui lui ont été attribués pour le second critère d'attribution.

Dans sa troisième branche, elle soutient que la motivation formelle de l'acte attaqué ne satisfait pas aux exigences prévues par la loi, d'une part, car elle ne

permet pas de comprendre concrètement pourquoi son offre a été moins bien notée que celle de l'attributaire et, d'autre part, car elle repose sur des constats matériellement inexacts.

L'obligation de motivation formelle qui s'impose au pouvoir adjudicateur en vertu des dispositions visées au moyen doit notamment permettre aux destinataires d'une décision de comprendre les raisons qui ont amené l'autorité à l'adopter, vérifier que celle-ci s'est livrée à un examen complet et détaillé des circonstances de l'affaire et apprécier l'opportunité et, le cas échéant, la manière d'exercer les recours dont ils peuvent disposer. L'étendue nécessaire de la motivation dépend des circonstances dans lesquelles la décision est prise.

La comparaison des offres au regard de critères d'attribution et l'octroi de points en fonction d'une pondération prédéfinie laissent au pouvoir adjudicateur un très vaste pouvoir d'appréciation dont le corollaire est une obligation de motivation étendue. La simple attribution de points ne constitue pas, de ce point de vue, une motivation suffisante. Des motifs doivent fonder l'attribution de points et ceux-ci doivent être exprimés sous la forme d'une évaluation descriptive s'appuyant sur des références concrètes au contenu de l'offre.

La partie requérante critique les trois motifs retenus par la partie adverse pour lui attribuer une note de 15 points sur 30.

L'offre de l'attributaire a été retenue par la partie adverse au motif qu'elle avait obtenu 86 points alors que celle de la partie requérante n'en avait obtenu que 85.

Dès lors que ni la motivation de l'acte attaqué ni le dossier administratif ne permettent de comprendre l'incidence précise que les différents motifs avancés dans le rapport d'examen des offres ont eu sur l'octroi de 15 points à la partie requérante, il convient d'admettre *prima facie* que toute erreur dans ces motifs est susceptible de justifier que l'offre de la partie requérante aurait pu se voir accorder une meilleure note et, le cas échéant, aurait pu obtenir une note supérieure à celle de l'attributaire.

À cet égard, l'argument de la partie adverse selon lequel la partie requérante « ne justifie [...] d'aucun intérêt à formuler cette critique puisqu'elle n'a soit déposé aucune note identifiable, soit déposé une note excédant largement le nombre maximal de pages autorisé » et que « [s]on offre aurait, par conséquent, pu être déclarée irrégulière et écartée, dès lors que ce manquement faisait obstacle à une comparaison effective des offres » ne paraît *prima facie* pas pouvoir être retenu.

En effet, dès lors que la partie adverse n'a pas, elle-même, qualifié l'offre de la partie requérante d'irrégulière au moment de l'attribution du marché, il n'appartient pas au Conseil d'État de procéder à l'examen de la régularité de cette offre dans le cadre du présent recours.

La partie requérante conteste, notamment, le motif selon lequel « l'approche proposée demeure formulée de manière relativement générale ».

L'acte attaqué repose sur le rapport d'examen des offres, qui en constitue l'expression des motifs.

En l'espèce, bien qu'ayant d'abord considéré que l'offre de la partie requérante ne contenait pas la note visée par le cahier spécial des charges, la partie adverse a procédé à l'examen de celle-ci et a considéré que « l'approche proposée demeure formulée de manière relativement générale ».

En l'absence de toute indication sur les passages de l'offre de la partie requérante qui ont effectivement été pris en compte par la partie adverse, il convient d'admettre *prima facie* que cette dernière a fondé sa position sur l'intégralité de cette offre.

Ni la motivation de l'acte attaqué ni le dossier administratif ne permettent, toutefois, de comprendre concrètement pourquoi la partie adverse a abouti à la conclusion selon laquelle « l'approche proposée demeure formulée de manière relativement générale ».

Par ailleurs, si le rapport d'examen des offres mentionne, certes, à propos de l'offre de l'adjudicataire que cette dernière « contient une description claire, structurée et concise de l'approche proposée. Le soumissionnaire démontre une bonne compréhension du contexte spécifique et des besoins de l'Agence pour le Commerce extérieur » et, à propos de l'offre du troisième soumissionnaire que « [l']offre contient une description claire, structurée et pertinente de l'approche proposée. La méthodologie d'audit est cohérente, élaborée de manière professionnelle et adaptée à la nature ainsi qu'aux besoins de l'Agence pour le Commerce extérieur », il convient de relever qu'aucune pièce du dossier administratif ne permet d'établir les motifs concrets pour lesquels la partie adverse a abouti à ces conclusions et donc de comprendre pourquoi il n'en irait pas de même de l'offre de la partie requérante.

L'examen des différentes offres auquel le Conseil d'État peut procéder dans le cadre de de l'extrême urgence précitée ne permet, pour sa part, *prima facie*

pas de confirmer la validité du motif selon lequel « l'approche proposée demeure formulée de manière relativement générale ».

Les arguments invoqués dans la note d'observations, à les supposer exacts et pertinents, sont constitutifs d'une motivation formelle *a posteriori*, qui ne peut être admise.

Le deuxième argument de la première branche et la troisième branche sont donc sérieux.

La partie requérante conteste également le motif selon lequel « [l]a documentation relative à l'expérience pertinente est restée succincte ».

En l'espèce, l'offre de la partie requérante faisait état, en page 14, du fait que celle-ci « assure des missions d'audit externe auprès de plusieurs entités du secteur public et secteur non-marchand » et reprenait le logo de seize de ses clients.

Son offre reprenait, dans la « Liste de références » constituant la page 42, l'indication de cinq de ces clients.

À nouveau, ni la motivation de l'acte attaqué ni le dossier administratif ne permettent de comprendre concrètement pourquoi la partie adverse a considéré que cette documentation serait restée succincte, particulièrement par comparaison avec l'offre de l'attributaire, qui faisait état, en page 5, de cinq de ses clients parmi ses « références pertinentes » et produisait quatre attestations de clients, dont un client non cité plus haut dans l'offre, et à propos duquel le rapport d'examen des offres mentionne que « l'expérience pertinente auprès d'institutions publiques ainsi que la méthodologie d'audit proposée sont présentées de manière concrète et convaincante ».

Les arguments invoqués dans la note d'observations, à les supposer exacts et pertinents, sont constitutifs d'une motivation formelle *a posteriori*, qui ne peut être admise.

Dès lors que le Conseil d'État peut conclure au caractère sérieux des arguments invoqués dans la requête, il n'y a pas lieu d'examiner si les arguments invoqués pour la première fois à l'audience sont recevables.

Le troisième argument de la première branche et la troisième branche sont donc sérieux.

Dès lors que les deux motifs dont l'illégalité a été constatée dans le présent arrêt sont de nature à justifier *prima facie* que le nombre de points attribués à l'offre

de la partie requérante est irrégulier, il est inutile de procéder à un examen du premier argument avancé dans la première branche et de la deuxième branche du moyen unique.

VI. Balance des intérêts

La partie adverse se réfère à la sagesse du Conseil d'État sur l'application de l'article 15, alinéa 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, de certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de concessions.

Elle n'identifie pas – et le Conseil d'État n'aperçoit pas – les conséquences négatives d'une suspension de l'exécution de l'acte attaqué, qui l'emporteraient sur ses avantages.

VII. Confidentialité

La partie adverse sollicite que les offres – reprises comme pièces A, B et C du dossier administratif – et les échanges à leur sujet soient déposées à titre confidentiel de manière à ne pas nuire au secret des affaires et à une concurrence loyale entre les entreprises.

Ce dépôt n'étant pas contesté, 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}.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de la décision par laquelle l'Agence pour le Commerce extérieur a attribué le marché public de services n° I 0002237 ayant pour objet la désignation d'un Commissaire aux comptes pour les exercices 2026, 2027 et 2028 à la SRL Baker Tilly Audit, Comptabilité, Conseil.

Article 2.

Les pièces A, B et C du dossier administratif sont, à ce stade de la procédure, tenues pour confidentielles.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 4 août 2026, par la VI^e chambre des vacations du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Denis Delvax,
Xavier Dupont,

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Denis Delvax