

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

n° 267.912 du 2 octobre 2026

A. 249.070/VI-23.939

En cause : **la société de droit français JEMS DATAFACTORY**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Benoit GORS et Pauline VANDE WALLE, avocats,
galerie du Roi 30
1000 Bruxelles,

contre :

la société anonyme de droit public
AGENCE DU NUMÉRIQUE,
ayant élu domicile chez
M^e Marie VASTMANS, avocate,
chaussée de La Hulpe 187
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} septembre 2026, la partie requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision du conseil d'administration de l'Agence du Numérique (AdN) du 18 août 2026 d'attribuer l'accord-cadre de services (marché AdN 2024-24) portant sur la mise en place d'une plateforme d'exploitation “*Open Data*” (partage de données ouvertes) et sur la fourniture d'un service associé de support à la SAS Huwize ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 2 septembre 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 16 septembre 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^{me} Florence Piret, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^e Benoit Gors, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{es} Marie Vastmans et Lumilla Biebuyck, avocates, 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. L'Agence du Numérique est notamment chargée d'« assure[r] la structuration, l'organisation, la standardisation, la diffusion des données sur le territoire de la Région wallonne » (art. 3, § 2, 5°, du décret du 26 février 2026 portant organisation de l'Agence du Numérique).

Elle décide, à une date indéterminée, de lancer un marché public de services, prenant la forme d'un accord-cadre, ayant pour objet la mise en place d'une plateforme d'exploitation *Open Data* (partage de données ouvertes) et la fourniture d'un service associé de support.

Le marché est régi par le cahier spécial des charges portant le n° 2024-24.

Concrètement, « il est demandé au soumissionnaire de proposer une plateforme de gestion de contenu *Open Data* dont il assurera l'hébergement, la maintenance, les évolutions et le support techniques. Cette plateforme devra proposer, de façon non exhaustive, un certain nombre de fonctionnalités considérées comme impératives afin de servir les usages recherchés » (point II.B.1 du cahier).

L'agence du Numérique agit comme centrale d'achat pour elle-même ainsi que pour des pouvoirs publics bénéficiaires (PAB) listés à l'annexe C du cahier. Cette liste comprend notamment des communes wallonnes et leur CPAS, des intercommunales, le Service public de Wallonie dans son ensemble, des organismes d'intérêt public, le Parlement-Wallonie et la Communauté française. Le mode de

passation retenu est la procédure ouverte et l'accord-cadre est conclu avec un seul opérateur économique pour une durée maximale de quatre ans.

L'article II.B.4 du cahier prévoit que « [l]e montant du présent accord-cadre ne pourra pas dépasser le plafond maximum de 3.000.000 EUR HTVA ».

Les critères d'attribution sont fixés comme suit :

CRITERES	PONDERATION
1) Prix	40 points
Le montant pris en considération pour l'évaluation de ce critère correspond au montant total de l'inventaire TVA comprise (Annexe B). [...] Remarque : les prestations incluses dans ce forfait sont par ailleurs détaillées par le soumissionnaire dans un document joint à son offre, et la pertinence et la qualité de celles-ci seront notamment évaluées au critère d'attribution 2. Le pouvoir adjudicateur octroiera le maximum de points au soumissionnaire ayant proposé l'offre la plus basse, les cotes données aux autres soumissionnaires étant calculées à la proportionnelle, suivant la règle de trois : Score offre = (prix de l'offre la plus basse / prix de l'offre) x pondération du critère prix.	
2) Pertinence et qualité du volet technique de l'offre au regard des fonctionnalités proposées, du délai de mise en œuvre, des possibilités d'évolution et de l'expérience du soumissionnaire	60 points
Pour ce critère, l'allocation des points se fera de la manière suivante : l'AdN évaluera de manière globalisée la pertinence et la qualité du volet technique de l'offre au regard des fonctionnalités proposées, du délai de mise en œuvre, des possibilités d'évolution et de l'expérience du soumissionnaire. A cet effet, le soumissionnaire joindra à son offre un document dans lequel il indiquera l'ensemble des fonctionnalités proposées, celles-ci doivent être, au minimum, en adéquation avec les demandes exprimées par l'AdN au point IV.C. du présent cahier des charges. S'agissant d'une plateforme de portée régionale, la solution proposée sera jugée sur sa capacité à prendre en charge :	

○ Un nombre d'organismes contributeurs élevés ; ○ Une quantité de jeux données très élevée ; ○ Un nombre d'enregistrement par jeu de données très grand ; ○ Un volume de données élevé ; ○ Une quantité de consultation (web, API et moissonnage) conséquente. Le soumissionnaire expliquera également les mesures organisationnelles et techniques mises en place afin de garantir la sécurité et l'utilisation strictement encadrée des données à caractère personnel dont il pourrait avoir à assumer un traitement : - le délai requis pour la mise en ligne avec le maximum de fonctionnalités actives, à compter du lendemain de la notification d'attribution - les possibilités d'évolution des fonctionnalités techniques et la capacité de montée en charge de la solution proposée - l'expérience utilisateur proposée par la solution, au travers d'une liste de références/urls, où les jeux de données, la visualisation sur une carte et l'ergonomie du site (qualité de l'expérience utilisateur) pourront être évalués.	
---	--

2. Le 20 novembre 2025, un avis de marché est publié au Bulletin des adjudications et au Journal officiel de l'Union européenne.

Un avis rectificatif est publié, le 26 janvier 2026, le cahier spécial des charges étant amendé sur plusieurs points. Il est désormais demandé au soumissionnaire de proposer « une solution pour les trois catégories d'acteurs visés par l'accord-cadre :

- une solution “basique”, à savoir une offre adaptée à des besoins simples pour une petite structure, ne souhaitant pas disposer de fonctionnalités avancées et avec une quantité de données à publier modeste ; le cas d'usage visé est celui d'une petite commune ;
- une solution “intermédiaire”, à savoir une offre adaptée à des besoins plus avancés pour une structure moyenne, souhaitant disposer de plus de fonctionnalités et devant mettre à disposition plus de données ; le cas d'usage visé est celui d'une agence régionale ;
- une solution “complète”, à savoir une offre adaptée à des besoins mettant en œuvre l'ensemble des possibilités du produit pour une grande organisation, souhaitant disposer de fonctionnalités avancées et devant mettre à disposition une grande quantité de données ; les cas d'usages visés sont ceux d'une intercommunale ou de la Région wallonne ».

L'inventaire (annexe B) est modifié en conséquence. Il est précisé ce qui suit :

« Cet avis rectificatif est justifié par l'inventaire initialement publié qui ne permet aux soumissionnaires que de proposer une offre dimensionnée pour une plateforme

reprenant toutes les fonctionnalités listées au cahier spécial des charges. Cette offre, bien qu'elle soit adaptée aux besoins de l'Agence, est surdimensionnée pour beaucoup de PAB visés par l'accord-cadre qui n'ont pas besoin de telles fonctionnalités ».

3. À la date limite de dépôt des offres, le 9 février 2026, la requérante et la société de droit français Huwise soumettent une offre.

4. Un rapport d'analyse des offres est établi le 1^{er} avril 2026. Il conclut que l'offre de la requérante est « irrégulière » et que celle de la société Huwise est « irrégulière et inacceptable ».

Concernant l'offre de la requérante, les irrégularités substantielles suivantes sont relevées.

- L'absence de dépôt de l'inventaire (annexe B) complété et l'absence de concordance parfaite entre les documents déposés et ledit inventaire ; l'irrégularité substantielle est expliquée comme suit :

« [...] [L]'offre contient un tableau financier exposant un modèle de développement classique avec un coût fixe préalable et comprenant l'essentiel des coûts de développement. Les autres postes reprennent les coûts variables et sont principalement liés aux frais d'exploitation de la solution (par catégorie d'acteur).

À ce stade, il ne s'agit donc pas d'un modèle de coûts conforme aux attentes du marché. En effet, la demande de l'AdN était d'obtenir une offre de prix ne comprenant que des coûts variables, applicables à différentes catégories de bénéficiaires. Le soumissionnaire aurait dès lors du répartir les coûts de développement au travers des différentes catégories de prix, aux termes de son offre ».

- L'absence de note attestant qu'il n'est pas fait appel à un sous-traitant.
- Concernant les prescriptions techniques, les constats, d'une part, que l'offre de la requérante repose sur un CAPEX massif supporté directement par l'Agence du Numérique, ce qui n'est pas conforme à la logique de centrale d'achat et, d'autre part, que le planning livré ne prévoit pas une disponibilité de la plateforme dès 2026.

Concernant l'offre de la société Huwise, les irrégularités substantielles suivantes sont relevées.

- L'absence de note attestant qu'il n'est pas fait appel à un sous-traitant.

- L'imposition de conditions générales de services et l'émission de réserves quant à certaines dispositions du cahier spécial des charges, ce qui est contraire à l'article I.B.2 de ce cahier ;
- Le constat que l'offre propose « un prix de 5.226.320 EUR HTVA alors que l'article II.B.4 du cahier spécial des charges prévoit que le montant maximum de l'accord-cadre ne peut dépasser le plafond maximum de 3.000.000 EUR HTVA », de sorte que « l'offre de la SAS Huwise est inacceptable en ce qu'elle propose un prix supérieur de 74,21 % à l'estimation initiale du marché indiquée aux termes du cahier spécial des charges ».
- Concernant les prescriptions techniques relatives aux normes métadonnées, le constat que l'offre ne prévoit pas le support de la norme DCAT AP2 fédérale belge ni la compatibilité totale avec les normes Inspire Iso 19115 et Iso 19119.

5. Le 2 avril 2026, le conseil d'administration de la partie adverse décide d'approuver le rapport d'analyse des offres, de faire siens les motifs de celui-ci, de sélectionner la requérante et la société Huwise, de déclarer régulières « formellement » les offres déposées mais de les déclarer irrégulières « substantiellement et matériellement », de renoncer à poursuivre la procédure ouverte et de recourir à la procédure concurrentielle avec négociation, conformément à l'article 38, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, de ne pas publier d'avis de marché, mais d'inviter les deux soumissionnaires, sélectionnés et ayant remis une offre formellement régulière, à déposer une offre dans le cadre de la nouvelle procédure et d'approuver les documents modifiés du marché (clauses administratives), ainsi que les autres documents du marché (clauses techniques et annexes) demeurant inchangés.

Un avenant au cahier spécial des charges est approuvé par le conseil d'administration. Le point B de cet avenant ajoute un point II.F.7 au cahier, intitulé « Déroulement des négociations » qui est rédigé comme suit :

- « Il est permis au pouvoir adjudicateur de négocier avec les soumissionnaires le contenu de leur offre et les conditions d'exécution du marché tout au long de la procédure.
- Préalablement aux négociations, le pouvoir adjudicateur permet aux soumissionnaires de régulariser les irrégularités non substantielles, qui du fait de leur cumul ou de leur combinaison, ont les mêmes effets qu'une irrégularité substantielle, ainsi que les irrégularités substantielles.
- Les négociations seront menées à l'initiative du pouvoir adjudicateur soit concurrentiellement avec tous les soumissionnaires, soit successivement ou simultanément avec certains d'entre eux, soit avec un seul, sans que ce choix ne puisse être interprété ni comme augurant de la décision finale d'attribution ni comme une éviction du ou des soumissionnaires avec lesquels les négociations ne sont pas ou pas immédiatement entamées.

Les négociations peuvent porter tant sur l'offre (initiale et ultérieures) que, le cas échéant, sur les documents du marché. Le pouvoir adjudicateur refusera cependant toutes négociations quant à ses exigences minimales et quant à l'intitulé et à la pondération des critères d'attribution.

En cas de négociation sur un aspect du marché, le pouvoir adjudicateur en informera l'ensemble des soumissionnaires et leur permettra de remettre une offre révisée, le cas échéant adaptée, en tenant compte de la modification.

Le pouvoir adjudicateur se réserve le droit de ne pas négocier, s'il juge que les premières offres remises lui permettent d'attribuer le marché. Cette appréciation reposera sur une première analyse des offres au regard des critères d'attribution ».

6. Par deux courriers datés du 2 avril 2026, la requérante et la société Huwise sont invitées à remettre une offre dans le cadre de la procédure concurrentielle avec négociation.

La partie adverse demande qu'elles soumettent une offre « strictement identique » à celle déposée lors de la première procédure.

7. À la date limite de dépôt des offres, la requérante et la société Huwise soumettent leur offre.

8. Par des courriers du 26 avril 2026, la partie adverse invite chacun des deux soumissionnaires à une réunion téléphonique, le 5 mai 2026, en vue de régulariser les offres.

9. Par des courriers du 8 mai 2026, la partie adverse invite, à la suite des réunions du 5 mai 2026, les deux soumissionnaires à régulariser leur offre via la plateforme *e-Procurement* pour le 21 mai 2026 au plus tard.

Pour ce qui concerne la requérante, il lui est demandé d'apporter les modifications suivantes : joindre une note certifiant qu'elle n'a pas recours à un sous-traitant, fournir l'inventaire (annexe 2) dument complété, modifier la structure des coûts de son offre ainsi que le délai de mise en œuvre de la plateforme de manière à respecter les exigences des documents du marché.

Pour ce qui concerne la société Huwise, il lui est demandé d'apporter les modifications suivantes : joindre une note certifiant qu'elle n'a pas recours à un sous-traitant, renoncer à ses conditions générales et aux réserves formulées dans l'offre initiale, tenir compte du plafond maximum de 3.000.000 euros HTVA visé au point II.B.4 (estimation initiale du marché) de manière à rendre son offre acceptable et, en cas de révision du prix, démontrer qu'il permet une exécution correcte du marché, confirmer que l'offre prévoit le support et la compatibilité aux normes métadonnées DCAT AP2 fédérale belge et Inspire Iso 19115 et Iso 19119.

10. À la date limite de dépôt des offres, le 21 mai 2026, les deux soumissionnaires déposent une version modifiée de leur offre.

La requérante dépose notamment un inventaire, avec un nouveau prix. Le document remis ne correspondant toutefois pas à l'annexe B, ayant donné lieu à la publication de l'avis rectificatif, puisqu'un forfait global annuel est renseigné pour les postes 1, 2 et 3, sans faire la distinction entre les catégories « basique », « intermédiaire » et « complète ». Le prix total de l'offre peut être calculé à partir de cet inventaire ; il s'élève à un montant de 5.366.882,40 euros TVAC, soit 4.435.440 euros HTVA, pour une durée de 4 ans.

La société Huwise dépose notamment un inventaire avec un nouveau prix, conforme à l'annexe B. Le prix total de l'offre peut être calculé à partir de cet inventaire ; il s'élève à 3.535.704 euros TVAC, soit 2.946.420 euros HTVA, pour une durée de 4 ans.

11. Le 22 mai 2026, la partie adverse procède à l'ouverture des offres et à leur analyse. Elle constate que l'offre de la société Huwise est régulière alors que celle de la requérante est entachée de nouvelles irrégularités substantielles.

12. Par un courrier du 2 juillet 2026, la partie adverse invite la requérante à une réunion *Teams* le 9 juillet 2026 ayant pour objet la régularisation de son offre et, dans un second temps, la négociation de celle-ci « en ce qui concerne son prix et les fonctionnalités proposées ».

Les irrégularités substantielles suivantes sont relevées.

- Le dépôt d'une version erronée de l'inventaire (annexe B) ;
- L'absence de dépôt des documents « annexe A - Catalogue fonctionnel détaillé » et « annexe B - Chiffrage AdN », pourtant joints à l'offre dans le cadre de la procédure ouverte ;
- Le maintien du constat que « certains composants essentiels seront développés pendant le marché », que « des phases longues de cadrage, de conception, de développement, de prototypage, de tests et de déploiement sont nécessaires » et que le planning ne prévoit une disponibilité de la plateforme qu'en 2027, sans que les modifications apportées à l'offre démontrent une amélioration sur ce point.

Le même jour, la partie adverse invite la société Huwise à une réunion du 9 juillet 2026 ayant pour objet la négociation de son offre régularisée « s’agissant du prix et des fonctionnalités proposées ».

13. Le 8 juillet 2026, la requérante transmet des documents en vue de la réunion du 9 juillet.

Elle joint un nouvel inventaire (annexe B), un catalogue fonctionnel détaillé et le chiffrage AdN requis. Elle ajoute qu’elle expliquera, lors de la réunion, comment elle respectera les délais impartis.

14. Par un courrier du 13 juillet 2026, la partie adverse invite, à la suite de la réunion du 9 juillet 2026, la requérante à régulariser son offre via la plateforme *e-Procurement* pour le 15 juillet 2026 au plus tard.

Il est précisé ce qui qui :

« Lors de cette réunion, nous avons constaté que votre offre, à la lumière de vos explications orales, était toujours entachée d’une cause d’irrégularité dès lors que l’annexe B (inventaire) n’est pas correctement remplie.

En effet, il appert que :

- Les prix offerts (4^{ème} colonne “Prix unitaire en euros HTVA” ; 6^{ème} colonne “Prix unitaire en euros TVAC” et 7^{ème} colonne “Prix total”) seraient calculés sur trois ans et non de manière annuelle ;
- L’inventaire ne comporte pas de prix total (dernière ligne) ;
- Vous avez ajouté des prix en dehors de l’inventaire comme suit :

NB (prix en € HT):

Prix CAPEX global: [...] réparti par PAB au prorata, sur 3 ans.

Prix OPEX : T1 : [...] / T2 : [...] / T3 : [...]

Prix Run : T1 : [...] / T2 : [...] / T3 : [...]

MCO : [...] réparti au prorata PAB sur 3 ans

Sur la base de l’inventaire tel que vous nous l’avez communiqué en date du 8 juillet 2026, il nous est impossible de comparer votre offre à celle des autres soumissionnaires.

Par voie de conséquence, par le présent courrier doublé d’une invitation *e-Procurement* s’y référant, nous vous invitons pour la troisième et dernière fois à régulariser votre offre et, partant, à compléter correctement l’inventaire et uniquement l’inventaire ».

15. Le 15 juillet 2026, la requérante transmet des documents pour la régularisation de son offre.

Elle dépose notamment l’inventaire (annexe B) requis.

L'offre de la requérante est considérée comme régulière, nonobstant les erreurs arithmétiques qui figurent dans l'inventaire (annexe B) et qui sont corrigées par la partie adverse.

Le prix total de l'offre de la requérante peut être calculé à partir de ce document ; il s'élève à un montant de 5.064.043,60 euros TVAC, soit 4.185.160 euros HTVA, pour une durée de 4 ans.

16. Par des courriers du 17 juillet 2026, la partie adverse invite chacun des deux soumissionnaires à déposer, pour le 23 juillet 2026 au plus tard, leur offre finale améliorée (BAFO) « au regard du prix » via la plateforme *e-Procurement*. Il est demandé de transmettre uniquement l'inventaire (annexe B) amélioré.

17. Par un courriel du 20 juillet 2026, la requérante demande encore à la partie adverse si elle peut utiliser un format d'inventaire différent de celui qui est proposé, en indiquant qu'elle souhaite « avoir une approche novatrice sur cette partie tarification ».

18. Par un courriel du 22 juillet 2026, la partie adverse refuse d'accéder à cette demande en rappelant à la requérante l'obligation de respecter les documents du marché.

19. À la date limite de dépôt des offres, le 23 juillet 2026, les deux soumissionnaires déposent leur BAFO contenant uniquement l'inventaire (annexe B).

Pour ce qui concerne la requérante, le prix total de l'offre qui peut être calculé à partir de ce document s'élève à un montant de 4.050.558,40 euros TVAC, soit 3.347.568,92 euros HTVA, pour une durée de 4 ans.

Quant à la société Huwise, elle dépose un inventaire (annexe B) identique à celui déposé dans son offre intermédiaire.

20. À une date indéterminée, un rapport d'analyse des offres est établi en vue de la séance du 18 août 2026 du conseil d'administration de la partie adverse.

Il ressort notamment de ce rapport que les deux offres ont pu être régularisées en cours de procédure.

Pour ce qui concerne la vérification des prix, il est mentionné ce qui suit :

« [...] Contrôle du prix global et des prix unitaires
Conformément à l'article 84 de la loi du 17 juin 2016, ainsi qu'aux articles 33 et suivants de l'arrêté royal du 18 avril 2017, le caractère normal du prix global et des prix des postes du métré a été vérifié. Il appert que les prix proposés par les deux soumissionnaires sont normaux ».

Le rapport procède ensuite à l'analyse des offres au regard des critères d'attribution et établit, à la suite de cet examen, le classement suivant :

Critères	(1)	(2)	Total	Classement
Points maximum	40	60	100	
SAS JEMS DATAFACTORY	34,92	48	82,92	2
SAS HUWISE	40	54	94	1

21. Lors de sa délibération du 18 août 2026, le conseil d'administration de la partie adverse décide d'approuver le rapport d'analyse des offres (annexe 1), de faire siens les motifs de celui-ci – qui fait partie intégrante de sa décision –, de sélectionner les deux offres, de les déclarer régulières et d'attribuer le marché à la société Huwise « ayant déposé l'offre économiquement la plus avantageuse ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un premier moyen de la violation « des articles 38, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, et § 6, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ; des articles 4 et 5 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 ; des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de motivation interne des actes administratifs ; de l'article 76, §§ 1^{er} et 4, de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques ; des principes de transparence, du respect de la concurrence, et d'égalité de traitement et de non-discrimination entre les soumissionnaires ; du principe de minutie » ainsi que « de l'erreur manifeste d'appréciation et du détournement de procédure ».

Elle résume son moyen en ces termes :

« [...] L'offre déposée par la SAS HUWISE dans le cadre de la procédure concurrentielle avec négociation était – de l'aveu même du pouvoir adjudicateur – substantiellement et matériellement irrégulière et, même plus encore, inacceptable. Le pouvoir adjudicateur était donc tenu d'écarter cette offre, sans qu'elle ne puisse faire l'objet d'une régularisation.

Quoi qu'il en soit, et quand bien même une régularisation de cette offre aurait pu être opérée – *quod non* –, celle-ci ne pouvait, en tout état de cause, porter sur les exigences techniques minimales du marché, ni sur le prix de l'offre elle-même. En permettant, de la sorte, à la SAS HUWISE de réduire drastiquement le prix de son offre et de confirmer, *a posteriori*, le support des normes de métadonnées que son offre ne prévoyait pas, le pouvoir adjudicateur a, en réalité, accepté une nouvelle offre, substantiellement différente de l'offre initialement remise. Il s'agit de la première branche.

[...] En outre, il apparaît que la procédure concurrentielle avec négociation a été mise en œuvre dans le seul but de procéder à la régularisation des offres introduites dans le cadre de la procédure ouverte, lesquelles devaient être écartées. Cette manœuvre constitue un détournement de procédure qui est irrégulier. Il s'agit de la seconde branche ».

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Quant à la première branche

La requérante soutient que l'offre de la société Huwise étant affectée d'au moins une irrégularité substantielle, elle devait être déclarée nulle, dès lors que le cahier spécial des charges ne contient aucune « disposition contraire » permettant la régularisation de telles irrégularités conformément à ce que prévoit l'article 76, § 4, alinéa 3, de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques. Elle ajoute qu'à considérer qu'une régularisation était possible, celle-ci ne pouvait pas porter sur les exigences techniques minimales ou sur le prix.

L'article 76, § 4, de l'arrêté royal du 18 avril 2017 précité dispose comme suit :

« Sans préjudice de l'article 39, § 7, alinéa 2, de la loi, le présent paragraphe s'applique à la vérification de la régularité des offres autres que les offres finales, pour les marchés dont le montant estimé est égal ou supérieur au seuil fixé pour la publicité européenne et pour lesquels il est fait usage d'une procédure permettant une négociation. Lorsqu'il s'agit d'une offre finale, le paragraphe 3 s'applique. Lorsqu'une offre comporte 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, le pouvoir adjudicateur offre au soumissionnaire la possibilité de régulariser ces irrégularités avant d'entamer les négociations. Le pouvoir adjudicateur déclare nulle l'offre affectée d'une irrégularité substantielle, sauf disposition contraire dans les documents du marché. Dans ce dernier cas, il donne la possibilité au soumissionnaire de régulariser cette irrégularité avant d'entamer les négociations, à moins que le pouvoir adjudicateur n'ait indiqué à propos de ladite irrégularité qu'elle ne peut faire l'objet d'une régularisation ».

En l'espèce, un avenant au cahier spécial des charges a été approuvé par le conseil d'administration lors de sa délibération du 2 avril 2026. Le point B de cet avenant ajoute un point II.F.7. au cahier, lequel permet la régularisation d'irrégularités substantielles. Il est expressément prévu que « le pouvoir adjudicateur permet aux soumissionnaires de régulariser [...] les irrégularités substantielles ». L'emploi de l'indicatif présent indique, du reste, une obligation dans le chef du pouvoir adjudicateur de donner la possibilité de régulariser l'offre affectée de telles irrégularités.

La requérante ne peut être suivie lorsqu'elle établit une distinction entre les irrégularités substantielles qui affectaient son offre initiale et celles qui entachaient l'offre initiale de la société Huwise. Comme le relève la partie adverse, la réglementation n'établit pas de hiérarchie entre les irrégularités substantielles. Le régime de régularisation et de sanction qui leur est applicable est le même, quel que soit leur nature ou leur objet.

La requérante ne démontre pas non plus que la régularisation opérée par la société Huwise aurait, comme elle l'allègue, dépassé les « limites acceptables » ou méconnu les principes d'égalité et de transparence. Certes, la société Huwise a, pour rendre son offre « acceptable » aux yeux du pouvoir adjudicateur, remis un nouveau prix – et a donc modifié son offre –, mais la requérante a fait de même dans le cadre de la régularisation de son offre, ce à plusieurs reprises, à l'occasion des trois dépôts successifs de l'inventaire (annexe B). La requérante a, à chaque fois, proposé des prix différents et donc modifié son offre sur un « élément substantiel » (pour reprendre les termes de la requête). Les deux soumissionnaires ont encore pu améliorer leurs prix dans le cadre des négociations en remettant une BAFO.

Les deux soumissionnaires ont réduit, de manière sensible, le prix total de leur offre à l'issue des deux procédures lancées pour ce marché. La société Huwise a diminué son prix de 43,62 % (en passant d'une offre initiale de 5.226.320 euros HTVA dans le cadre de la procédure ouverte à 2.946.420 euros HTVA dans l'offre intermédiaire et la BAFO soumises dans le cadre de la procédure concurrentielle avec négociation). Quant à la requérante, elle n'avait pas remis d'inventaire (annexe B) dans le cadre de la procédure ouverte, ce qui rendait difficile l'identification d'un prix total pour toute la durée du marché (quatre ans). Dans le cours de la procédure concurrentielle avec négociation, elle a cependant diminué son prix de 24,53 % (en passant d'une première offre de 4.435.440 euros HTVA à une BAFO proposant un prix de 3.347.568,92 euros HTVA). Pour fixer leurs prix, les deux soumissionnaires connaissaient identiquement le plafond maximal d'exécution de l'accord-cadre (3.000.000 euros HTVA) reflétant le montant estimé du marché. Par ailleurs, ils ont,

tous deux, dans le cours de la procédure concurrentielle avec négociation, été informés, dans le respect des principes d'égalité et de transparence, que pour les PAB de première catégorie (qui ont peu de moyens), un prix indicatif de 10.000 euros TVAC paraissait « raisonnable » (pièces confidentielles M et N du dossier administratif).

Pour le reste et contrairement encore à ce que soutient la requérante, le pouvoir adjudicateur a pu « apprécier le fondement de [la] révision [de prix de la société Huwise ». Il est renvoyé, à ce propos, à l'examen du deuxième moyen de la requête.

Quant au respect des exigences techniques minimales, la partie adverse a, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, pu considérer que la société Huwise avait « confirmé prévoir le support de ces normes [les normes DCAT AP2 ainsi que les normes Inspire Iso 19115 et Iso19119] ». Dans son offre intermédiaire, ce soumissionnaire a notamment indiqué que la compatibilité à ces normes sera effective à la date de notification de l'accord-cadre.

Le premier moyen, en sa première branche, n'est pas sérieux, sans qu'il soit nécessaire d'examiner d'autres causes éventuelles de rejet.

Quant à la deuxième branche

La requérante soutient que le recours à la procédure concurrentielle avec négociation a été choisi dans le seul but de procéder à la régularisation d'offres irrégulières introduites en procédure ouverte, ce qui constitue un détournement de procédure.

L'article 38, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics permet le recours à une procédure concurrentielle avec négociation « pour les travaux, les fournitures ou les services pour lesquels, en réponse à une procédure ouverte ou restreinte, seules des offres irrégulières ou inacceptables ont été présentées ». Il est notamment précisé que « le pouvoir adjudicateur n'est pas tenu de publier un avis de marché s'il inclut dans la procédure tous les soumissionnaires, et seulement les soumissionnaires, qui satisfont aux critères visés aux articles 67 à 78 et qui, lors de la procédure ouverte ou restreinte antérieure, ont soumis des offres conformes aux exigences formelles de la procédure de passation ».

Par sa délibération du 2 avril 2026, le conseil d'administration de la partie adverse a notamment considéré, dans le cadre de la procédure ouverte, que la requérante et la société Huwise pouvaient être sélectionnées, que leurs offres étaient

régulières « formellement », mais qu'elles étaient irrégulières « substantiellement et matériellement ». Il a également conclu au caractère « inacceptable » de l'offre de la société Huwise. Il pouvait donc valablement recourir à la procédure concurrentielle avec négociation visée à l'article 38, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 17 juin 2016.

Par ailleurs, la régularisation des irrégularités substantielles qui affectaient les offres des deux soumissionnaires était expressément autorisée, conformément au point II.F.7 du cahier spécial des charges, inséré à ce cahier par un avenant adopté le même jour par le conseil d'administration de la partie adverse. Celle-ci pouvait, dès lors, solliciter « le dépôt d'offres identiques à celle de la première procédure afin de procéder à la régularisation de celles-ci dans le cadre de la nouvelle procédure ». La partie adverse explique, à cet égard, dans sa note d'observations, qu'elle « a invité les soumissionnaires à déposer une offre identique à celle qui avait été déposée dans le cadre de la première procédure pour éviter à chacune des parties (opérateurs économiques et pouvoir adjudicateur) des prestations inutiles (préparation d'une nouvelle offre et analyse de cette nouvelle offre), tout en prévoyant d'emblée de permettre aux soumissionnaires de rendre leur offre conforme aux documents du marché ».

Dans un même ordre d'idées, le recours à la procédure concurrentielle avec négociation permettait de revoir les offres déposées dans le cadre de la procédure ouverte pour les rendre « acceptables » aux yeux du pouvoir adjudicateur. Contrairement à ce que semble soutenir la requérante, les réductions de prix intervenues dans le cours de la procédure n'excèdent pas cet objectif puisque, comme il vient d'être exposé, les prix remis dans les BAFO correspondent bien davantage au prix estimé du marché. Dans les limites de ce que permet un examen en extrême urgence, le dépôt d'une offre « acceptable » pouvait avoir lieu dans le cadre de l'opération de régularisation opérée par la partie adverse. Par ailleurs, comme il a déjà été indiqué, la requérante a elle-même, à trois reprises, modifié le prix de son offre dans le cadre de la régularisation de celle-ci en déposant un inventaire (annexe B) avec des prix à chaque fois différents. Les deux offres ont ainsi été « réécrites » (pour reprendre les termes de la requête) au moment de leur régularisation.

Enfin, les pièces du dossier révèlent que des négociations ont bien eu lieu, les deux soumissionnaires ayant, à la suite de celles-ci, été invités à déposer une BAFO pour améliorer le prix de leur offre. Contrairement à ce que soutient la requérante, une remise en concurrence effective a bien été opérée, même si elle ne portait finalement que sur le prix, les deux soumissionnaires devant uniquement transmettre un inventaire (annexe B) amélioré. La requérante en a profité pour diminuer encore le prix de son offre. Il importe peu que la société Huwise n'en ait pas fait autant et qu'elle ait repris dans sa BAFO le prix de son offre intermédiaire.

Compte tenu des éléments qui précèdent, la requérante ne démontre pas que la partie adverse aurait détourné de sa finalité la procédure concurrentielle avec négociation visée à l'article 38, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics.

Le premier moyen, en sa deuxième branche, n'est pas sérieux, sans qu'il soit nécessaire d'examiner d'autres causes éventuelles de rejet.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un deuxième moyen de la violation « des articles 4, 83 et 84 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ; des articles 4 et 5 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 ; des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de motivation interne des actes administratifs ; des articles 33, 35, 36 et 37 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques ; des principes de transparence, du respect de la concurrence, et d'égalité de traitement et de non-discrimination entre les soumissionnaires ; du principe *patere legem quam ipse fecisti* ; du principe de minutie » ainsi que « de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elle résume son moyen en ses termes :

« [...] Ce moyen porte sur l'absence de vérification concrète des prix et sur l'absence d'examen des prix anormaux.

[...] En vertu des articles 33 et 35 de l'arrêté royal du 18 avril 2017, le pouvoir adjudicateur est tenu de procéder à la vérification des prix des offres remises. Dans ce cadre, il se doit de vérifier si les prix offerts permettent d'exécuter les obligations qui résultent du cahier spécial des charges.

En l'espèce, la partie adverse n'a procédé à aucune vérification concrète des prix des offres déposées – et, singulièrement, de l'offre *in fine* retenue –, se bornant à constater, selon une formulation stéréotypée, que les prix proposés étaient “normaux”. Il s'agit de la première branche du moyen.

[...] Si le pouvoir adjudicateur constate, à l'occasion de sa vérification des prix, que les prix proposés par un ou plusieurs soumissionnaires ont un caractère anormal, il est tenu de faire application de la procédure prévue à l'article 36 de l'arrêté royal précité.

En présence d'une réduction de prix de l'ordre de 43,62 % de l'offre de l'adjudicataire, la partie adverse était tenue de s'interroger sur le caractère anormalement bas de ce prix et d'engager la procédure d'examen prévue à l'article 36 de l'arrêté royal précité. Il s'agit de la seconde branche du moyen ».

V.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 84 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics impose au pouvoir adjudicateur de procéder à la vérification des prix des offres et lui permet de demander aux soumissionnaires les indications nécessaires à cette fin. L'objectif de la réglementation sur le contrôle des prix est double : d'une part, protéger le pouvoir adjudicateur en lui permettant de s'assurer que les prix proposés garantissent une exécution du marché conforme aux exigences édictées par les documents du marché et aux prestations proposées par les soumissionnaires et exclure toute spéculation au détriment des intérêts fondamentaux du pouvoir adjudicateur et des deniers publics ; d'autre part, protéger les exigences d'une saine concurrence en évitant que le pouvoir adjudicateur avalise des comportements qui y sont contraires et que des marchés publics soient finalement attribués à des soumissionnaires ayant remis des prix fantaisistes qui faussent, de ce fait, le jeu normal de la concurrence.

Les articles 33, 35 et 36, de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques précisent la manière dont la vérification des prix et des coûts doit s'opérer. Le contrôle se déroule en deux étapes. Suivant l'article 33, « [...] le pouvoir adjudicateur procède à une vérification des prix ou des coûts de l'offre conformément à l'article 35 et, en cas de suspicion de prix ou de coûts anormalement bas ou élevés, il procède à un examen des prix et des coûts tel que visé à l'article 36 ». La première étape est obligatoire ; il s'agit de vérifier tant les montants globaux des offres que les prix et les coûts unitaires qu'elles contiennent. Le pouvoir adjudicateur peut, dans ce cadre, inviter les soumissionnaires à fournir toute information nécessaire (article 35). Il n'est procédé à l'examen visé à l'article 36 (deuxième étape) que si la vérification préalable, effectuée comme le prescrit l'article 35, révèle, aux yeux du pouvoir adjudicateur, des prix ou des coûts apparemment anormalement bas ou élevés. Dans ce cas, le pouvoir adjudicateur doit inviter le soumissionnaire concerné à fournir les justifications écrites nécessaires relatives à la composition du ou des prix suspecté(s) d'anormalité. Ces justifications sont soumises à l'appréciation du pouvoir adjudicateur, lequel doit se livrer à un examen concret et effectif de celles-ci avant de pouvoir conclure à la normalité des prix concernés en dépit de leur apparente anormalité. S'il constate que le montant d'un ou plusieurs poste(s) non négligeable(s) ou le montant total de l'offre présente(nt) un caractère anormal, il est tenu d'écarter l'offre concernée pour irrégularité substantielle.

Dans le cadre de la vérification des prix et des coûts, visée à l'article 35, le pouvoir adjudicateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation, tant dans le choix de la méthode de vérification des prix ou des coûts que pour considérer, au terme de ce contrôle, que certains prix ou coûts lui semblent anormalement bas ou élevés. Par ailleurs, il n'est pas tenu d'indiquer dans la motivation de la décision d'attribution du marché la raison pour laquelle un prix proposé ne présente, à son estime, aucun caractère anormal. Toutefois, il doit ressortir de cette décision ou, à tout le moins, du dossier administratif qu'il a bien procédé concrètement et effectivement à la vérification des prix et coûts, exigée par l'article 35. Si la détermination des prix s'avère complexe, le pouvoir adjudicateur doit s'assurer d'être en possession de l'ensemble des éléments utiles lui permettant de comprendre les prix proposés et de vérifier concrètement leur normalité. Le Conseil d'État ne peut substituer son appréciation à celle du pouvoir adjudicateur. Il lui revient toutefois de vérifier la réalité, l'exactitude et la pertinence des motifs qui ont justifié la décision du pouvoir adjudicateur et de censurer une appréciation manifestement déraisonnable.

Dans une première branche, la requérante fait valoir que la partie adverse n'a pas procédé à une vérification effective des prix remis par la société Huwise. Dans une deuxième branche, elle lui reproche de ne pas avoir mis en œuvre la procédure visée à l'article 36 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 alors que la société Huwise a réduit son prix de 43,62 % à l'issue des deux procédures lancées pour ce marché.

En l'espèce, le rapport d'analyse des offres mentionne que le pouvoir adjudicateur a procédé à la vérification des prix, en particulier, à celle du « caractère normal du prix global et des prix des postes du métré ». La référence à un « métré » plutôt qu'à un « inventaire » paraît relever de l'erreur de plume ; celle-ci ne suffit pas à contester l'existence d'une vérification des prix remis par la société Huwise.

L'effectivité de cette vérification ressort, du reste, de la pièce confidentielle N du dossier administratif. Il s'agit d'une note interne que le conseil de la partie adverse qualifie, à l'audience, de « feuille de route » des phases de régularisation et de négociation de l'offre de la société Huwise.

Prima facie, il ressort de cette pièce, mais également d'autres pièces du dossier (courriers adressés à la société Huwise dans le cadre de la régularisation et de la négociation de son offre et rapport d'analyse des offres), que, contrairement à ce que soutient la requérante, la partie adverse a pris soin de vérifier que les prix remis permettent d'exécuter le marché conformément aux exigences du cahier spécial des charges. En particulier, lors de l'ouverture de la BAFO déposée par la société Huwise, le pouvoir adjudicateur a constaté une « baisse significative du montant demandé dans l'offre finale, sans pour autant rogner sur les fonctionnalités déjà proposées ». Sans

devoir divulguer des éléments relevant du secret des affaires, il est ainsi expressément indiqué que « malgré la baisse de prix, l'offre de Huwise continue de couvrir les fonctionnalités essentielles attendues, notamment la publication, le catalogue, les connecteurs, la visualisation, l'interopérabilité, l'administration, le *marketplace* et les fonctions de recherche assistée » (pièce N).

Comme le révèle la partie adverse dans sa note d'observations et tel que cela ressort encore de la pièce N du dossier administratif, le pouvoir adjudicateur a également examiné les fondements de la forte réduction du prix commercial proposé par la société Huwise et a expliqué celui-ci par la nature de la solution présentée (solution Saas existante largement éprouvée et déjà déployée). Il y a lieu de rappeler que l'offre initiale de cette société a, dans le cadre de la procédure ouverte et sans même faire l'objet d'une vérification de prix, été jugée « inacceptable », en ce qu'« elle propos[ait] un prix supérieur de 74,21 % à l'estimation initiale du marché indiquée aux termes du cahier spécial des charges ». Il ressort, par ailleurs, du rapport d'analyse des offres que les dernières offres (BAFO) déposées par les deux soumissionnaires dans le cadre de la procédure concurrentielle avec négociation correspondent bien davantage à ce plafond maximum de 3.000.000 euros HTVA, reflétant le prix estimé par la partie adverse pour exécuter les prestations qui font l'objet du marché. La pièce N relève ainsi que le prix final (2.946.420 euros) de la société Huwise est, à la fois, proche de l'estimation du marché et du prix de l'offre de la requérante, ce qui conduit à le considérer comme « tout à fait cohérent » et comme constituant « un alignement sur la réalité du marché ». Comme il a déjà été exposé à l'occasion de l'examen du premier moyen, la requérante a, dans le cours de la procédure concurrentielle avec négociation, également diminué son prix, de manière sensible, sans pour autant modifier les fonctionnalités de son offre, pour se rapprocher de l'estimation du marché. L'écart de 12 % entre les deux offres finales est expliqué, dans la pièce N, par les modèles proposés qui présentent des logiques économiques différentes (solution Saas déjà existante *versus* solution spécifique dont plusieurs composants essentiels restent à développer).

Dans les limites de ce que permet un examen en extrême urgence et au regard des éléments précités, la requérante ne démontre pas que la partie adverse n'aurait pas procédé à la vérification concrète des prix, exigée par l'article 35 de l'arrêté royal du 18 avril 2017. Contrairement à ce qu'elle semble soutenir, cette disposition n'impose pas de demander des informations aux soumissionnaires sur la décomposition de ses prix ou d'exécuter des vérifications sur pièces comptables. Du reste, l'article II.E.2 du cahier spécial des charges prévoit uniquement la faculté – et non l'obligation – de procéder à de telles vérifications et à des contrôles sur place, si la partie adverse l'estime nécessaire, *quod non* en l'espèce.

Comme la partie adverse n'a, au terme de la vérification des prix qu'elle a opérée, relevé aucun prix suspect lui semblant anormal, elle n'était pas tenue d'enclencher la procédure visée à l'article 36 du même arrêté royal.

Le deuxième moyen n'est sérieux en aucune de ses deux branches.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un troisième moyen de la violation « des articles 4 et 5 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 ; des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de motivation interne des actes administratifs ; de l'article 87 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques ; des principes de transparence, du respect de la concurrence, et d'égalité de traitement et de non-discrimination entre les soumissionnaires ; du principe de minutie » ainsi que « de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elle résume son moyen en ces termes :

« [...] La partie adverse a apprécié les offres des soumissionnaires au regard de critères qui ne figuraient pas dans les documents de marché. Il s'agit de la première branche.

[...] La motivation de la décision d'attribution, qui repose exclusivement sur le rapport d'analyse des offres du 18 août 2026, ne permet pas de comprendre la manière dont les scores de 48/60 et de 54/60 attribués respectivement à l'offre de la partie requérante et à celle de la SAS Huwise, au titre du second critère d'attribution, ont été déterminés. Elle ne repose pas sur une comparaison adéquate et effective des offres, opérée sur des bases identiques. Cette motivation est, en outre, lacunaire, stéréotypée et contradictoire et procède d'une erreur manifeste d'appréciation des deux offres. Il s'agit de la seconde branche ».

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

Quant à la première branche

La requérante reproche à la partie adverse d'avoir ajouté un élément d'appréciation prenant la forme d'une exigence – celle de disposer d'une plateforme opérationnelle « dès mi-2026 » – pour évaluer les offres au regard du deuxième critère d'attribution, alors que cette exigence n'est pas prévue dans les documents du marché

et qu'elle était devenue impossible à respecter, compte tenu de la date d'adoption de l'acte attaqué.

Contrairement à ce que soutient la requérante, son offre n'a pas été pénalisée parce que sa plateforme ne pouvait être opérationnelle « dès mi-2026 ». Le rapport fait uniquement référence à cette échéance dans son titre 4 relatif à l'examen de la régularité des offres. Il est indiqué, à ce sujet, que « le planning livré par [la requérante] prévoit une disponibilité complète de la plateforme fin 2026 alors que l'AdN a besoin de la plateforme opérationnelle dès mi-2026 afin de lancer la centrale d'achat et [de] permettr[e] la montée en charge des PAB ». Une lecture attentive du rapport, combinée avec les autres pièces du dossier, permet cependant de constater que cette remarque concerne l'offre initiale déposée par la requérante tandis qu'il est ensuite précisé qu'« aux termes de son courrier du 8 mai 2026 faisant suite à la réunion du 5 mai 2026, l'AdN a demandé à la [requérante] des clarifications sur ce point » et que « le soumissionnaire a régularisé son offre et fourni les justifications demandées ». L'offre de la requérante est finalement considérée comme régulière, ce qui n'est pas contesté. Du reste, comme le relève la requérante elle-même, l'échéance de la mi-2026 ne pouvait, en raison du retard pris dans le cours de la procédure de passation du marché, être respectée par aucun des deux soumissionnaires, en sorte qu'ils n'ont pas pu être pénalisés pour ne pas y satisfaire. Cette échéance n'a eu aucune incidence sur l'évaluation de leurs offres.

Ainsi, l'échéance de la « mi-2026 » ne figure pas dans la partie du rapport consacrée à l'« analyse des offres finales » (titre 6). Ceci étant, le cahier spécial des charges indique expressément que, pour le deuxième critère d'attribution, l'allocation de points se fera notamment au regard « du délai de mise en œuvre », en particulier, du « délai requis pour la mise en ligne avec le maximum de fonctionnalités actives, à compter du lendemain de la notification d'attribution ». Le rapport relève, à cet égard, à propos de l'offre de la requérante, que « plusieurs fonctionnalités avancées mises en avant dans l'offre reposent sur des composants ou développements spécifiques dont le niveau de maturité opérationnelle est moins démontré » et que « l'offre présente ainsi un niveau de complexité élevé et un risque accru en matière de délai de mise en œuvre ». La partie adverse arrive à cette conclusion, non en raison de l'indisponibilité de la plateforme dès mi-2026, mais parce que la proposition de la requérante ne démontre pas un niveau de maturité opérationnelle suffisant des composants et développements spécifiques sur lesquels reposent plusieurs fonctionnalités de son offre.

Dans les limites d'un examen mené dans les conditions de l'extrême urgence, une telle analyse ne paraît procéder d'aucun ajout aux éléments d'évaluation annoncés dans les documents du marché.

Le troisième moyen, en sa première branche, n'est pas sérieux.

Quant à la deuxième branche

La requérante critique, sur plusieurs aspects, l'évaluation des deux offres déposées.

Premièrement, elle sous-entend que le conseil d'administration de la partie adverse n'a pas pris connaissance du rapport d'analyse des offres parce qu'il est daté du même jour que sa décision d'attribuer le marché à la société Huwise.

Si le rapport d'analyse des offres fait référence à la séance du 18 août 2026 du conseil d'administration, il n'est pas permis d'affirmer qu'il aurait été établi à cette date ou que le conseil d'administration n'en aurait pas pris connaissance pour adopter la décision d'attribution attaquée. Celle-ci fait expressément référence à ce rapport en indiquant qu'il ressort de celui-ci que « la [requérante] et la SAS Huwise sont sélectionnées », que « les offres déposées [...] sont formellement et matériellement régulières » et que « l'offre de la SAS Huwise est l'offre économiquement la plus avantageuse compte tenu des critères d'attribution ». Le conseil d'administration décide d'approuver le contenu du rapport, de faire siens les motifs de celui-ci et de l'annexer pour faire partie intégrante de la décision prise, ce qui suppose *prima facie* qu'il en a bien pris connaissance.

Deuxièmement, la requérante soutient que le rapport d'analyse des offres ne permet pas de comprendre le processus d'évaluation ayant conduit aux cotations du deuxième critère d'attribution relatif à la pertinence et à la qualité du volet technique des offres.

Comme le relève la partie adverse dans sa note d'observations, le cahier spécial des charges précise la méthode d'évaluation du deuxième critère d'attribution. Il y est expressément indiqué que la partie adverse évaluera « de manière globalisée » la pertinence et la qualité du volet technique de l'offre au regard des quatre éléments d'appréciation suivants : les fonctionnalités proposées, le délai de mise en œuvre, les possibilités d'évolution et l'expérience du soumissionnaire.

Conformément à ce qui est annoncé dans le cahier, le rapport évalue les deux offres au regard des quatre éléments d'appréciation précités et leur attribue une note globale. La justification de celle-ci est exprimée sous la forme d'une évaluation descriptive s'appuyant sur des références concrètes au contenu des deux offres, en les comparant et en exposant leurs points forts et leurs points faibles.

La motivation contenue dans le rapport permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'offre de la société Huwise a, de manière globale, été préférée à celle de la requérante. Les deux offres sont jugées de très bonne qualité. Six points sur soixante (soit un point sur dix) séparent les deux offres, la partie adverse ayant avantage la plateforme la plus mature « largement éprouvée et déjà déployée auprès d'un grand nombre d'organisations publiques » – ce qui « réduit les risques liés à sa mise en œuvre » – ainsi que celle qui propose des fonctionnalités immédiatement disponibles (ne reposant pas sur des développements spécifiques à réaliser en cours d'exécution du marché) et qui démontre une expérience plus importante dans le domaine de l'*Open Data*, avec un nombre élevé de références et de déploiements comparables. Si la proposition de la requérante est jugée plus ouverte avec une « couverture fonctionnelle particulièrement complète et ambitieuse » et offre davantage de possibilités d'évolution « grâce à une forte capacité de personnalisation et à l'absence de dépendance à une solution propriétaire », celle de la société Huwise « apporte davantage de garanties en termes de stabilité, de disponibilité et de rapidité de déploiement ». Inversement, l'offre de la requérante, qui est, certes, « pertinente sur le plan stratégique et fonctionnel », démontre une maturité opérationnelle moindre et « présente un niveau de risque accru conséquent en matière de mise en œuvre ». Ce sont ces différents aspects qui permettent à l'offre de la société Huwise de se démarquer de quelques points (un point sur dix) « au regard des objectifs du marché, qui visent à disposer rapidement d'une solution mature, éprouvée et présentant peu de risques », ce qui justifie aussi de considérer cette offre comme étant « particulièrement pertinente et équilibrée ».

La requérante ne peut être suivie lorsqu'elle affirme que la motivation contenue dans le rapport serait stéréotypée. Elle ne conteste pas les appréciations posées dans le rapport, mais se limite à indiquer qu'il n'identifie pas précisément le contenu de chacune des offres. Or, d'une part, il ne peut être reproché à une motivation de ne pas rendre compte de ce contenu, dès lors que ces éléments relèvent du secret des affaires et bénéficient, à ce titre, de la confidentialité. D'autre part, la requérante connaît le contenu de son offre et est en mesure de critiquer les éléments de motivation contenus dans le rapport qui la concerne, ce qu'elle ne fait pas. Quant à l'offre de la société Huwise, les appréciations portées à son égard paraissent *prima facie* se vérifier à la lecture de celle-ci.

Contrairement encore à ce que soutient la requérante, la lecture du rapport permet de constater que les deux offres ont bien été évaluées au regard des quatre éléments d'appréciation prévus par le cahier spécial des charges, en indiquant la manière dont ces éléments ont été évalués. Du reste, le rapport ne devait pas préciser le poids respectif qui leur était reconnu dans la cotation finale puisque le cahier spécial

des charges indique expressément que l'allocation de points se fera de « manière globalisée » au regard des quatre éléments d'appréciation.

Troisièmement, la requérante reproche à la partie adverse de ne pas avoir effectué une comparaison des offres sur la base de critères similaires et de paramètres identiques. Elle formule, à cet égard quatre critiques distinctes.

- Quant à la conformité des exigences d'interopérabilité

Contrairement à ce que soutient la requérante, le rapport confirme la conformité de l'offre de la société Huwise aux exigences d'interopérabilité prévues par le cahier spécial des charges, en indiquant que « la solution couvre l'ensemble des fonctionnalités essentielles attendues dans le cadre du marché, notamment en matière de publication de données, d'interopérabilité, de visualisation, de *marketplace*, de connecteurs, de gouvernance et de recherche assistée par l'IA ». Du reste, s'agissant d'exigences minimales, le respect de celle-ci est déjà examiné dans le cadre de l'analyse de la régularité des offres ; le simple constat qu'une offre y répond, « de manière détaillée », ne doit pas nécessairement conduire à l'attribution de points supplémentaires.

- Quant aux possibilités d'évolution

Comme il a déjà été relevé, le rapport souligne les possibilités d'évolution de l'offre de la requérante et constate qu'elles sont moins marquées dans l'offre de la société Huwise, même si elle « présente également des capacités d'évolution satisfaisante grâce aux évolutions continues du produit et à la feuille de route de l'éditeur ». Rien ne permet d'affirmer que l'offre de cette société ne répondrait pas aux prescriptions du cahier spécial des charges qui requiert que la plateforme soit « conçue dans une logique d'évolutivité, de modularité et de maintenance continue, afin d'assurer la pérennité, la compatibilité et l'amélioration constante des services proposés », même si le rapport reconnaît que « l'architecture [est] moins ouverte et moins personnalisable que celle proposée par [la requérante] ».

Ces constats n'impliquent pas non plus que l'offre de la requérante devait se voir accorder une note supérieure à celle de la société Huwise. Comme il a déjà été exposé, d'autres considérations ont justifié que l'offre de cette dernière soit préférée (pour un point sur dix) à celle de la requérante.

- Quant à la qualité de l'expérience de l'utilisateur

Comme le relève la partie adverse, le quatrième élément d'appréciation vise l'expérience du soumissionnaire et non celle de l'utilisateur.

Ceci étant, le cahier spécial des charges demande aussi d'expliquer « l'expérience utilisateur proposée par la solution, au travers d'une liste de référence/urls, où les jeux de données, la visualisation sur une carte et l'ergonomie du site (qualité de l'expérience utilisateur) pourront être évalués ». Dans les limites d'un examen mené en extrême urgence, il semble que les explications fournies dans l'offre concernant la « qualité de l'expérience utilisateur » doivent servir à évaluer les fonctionnalités proposées par le soumissionnaire. Or, celles-ci ont bien fait l'objet d'une évaluation par la partie adverse.

- Quant aux références produites

Contrairement à ce que soutient la requérante, l'obligation de motivation formelle n'imposait pas à la partie adverse d'énumérer, dans le rapport d'analyse des offres, les références produites dans les offres.

Il paraît, du reste, inexact d'affirmer que celles-ci n'auraient pas été examinées par la partie adverse. Ainsi, s'agissant de l'offre de la requérante, le rapport indique que « si l'expérience de la [requérante] en matière de plateformes de données est démontrée, les références *Open Data* comparables au périmètre du présent marché sont relativement peu documentées ». Concernant l'offre de la société Huwise, il est mentionné que la plateforme proposée « est déjà déployée auprès d'un grand nombre d'organisations publiques » impliquant un « retour d'expérience significatif » et précisé que « la SAS Huwise dispose [...] d'une expérience importante dans le domaine spécifique de l'*Open Data*, avec un nombre élevé de références et de déploiements comparables ». *Prima facie*, cette appréciation se vérifie à la lecture des offres déposées.

Le troisième moyen, en sa deuxième branche, n'est pas sérieux.

VII. Confidentialité

La requérante sollicite le traitement confidentiel de son offre initiale, de certains compléments à celle-ci et de l'inventaire final (annexe B), qu'elle a déposés. Il s'agit des pièces confidentielles 4, 6, 7 et 17 annexées à la requête.

La partie adverse formule la même demande pour toutes les offres déposées dans le cadre des deux procédures de passation, ainsi que pour les documents

en lien direct avec le contenu de ces offres. Il s'agit des pièces A à O 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.

VIII. Indemnité de procédure

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

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 A à O du dossier administratif et les pièces 4, 6, 7, et 17 annexées à la requête sont, à ce stade de la procédure, tenues pour confidentielles.

Article 4.

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

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 2 octobre 2026, par la VI^e chambre du
Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Florence Piret,
Nathalie Roba,

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

La greffière,

La Présidente,

Nathalie Roba

Florence Piret