**CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R E T**

n° 231.392 du 1er juin 2015

G./A.215.665/VI-20.432

En cause : **la société anonyme COMPAGNIE D'INFORMATIQUE ET DE CARTOGRAPHIE DIGITALE,**
en abrégé CICADE,

ayant élu domicile chez
Mes François TULKENS et
Maxime VANDERSTRAETEN, avocats,
chaussée de La Hulpe, n° 120,
1000 Bruxelles,

contre :

**la Région wallonne,** représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Mes Véronique VANDEN ACKER et
François VISEUR, avocats,
square de Meeûs, n° 35,
1000 Bruxelles.

---

**LE PRESIDENT DE LA VIe CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT, SIEGEANT EN REFERE,**

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 24 avril 2015, la société anonyme COMPAGNIE D'INFORMATIQUE ET DE CARTOGRAPHIE DIGITALE, en abrégé CICADE, sollicite, selon la procédure d'extrême urgence, la suspension de l'exécution de "la décision du Ministre wallon de l'Agriculture, de la Nature, de la Ruralité, du Tourisme et des Infrastructures sportives du 9 avril 2015 par laquelle l'offre de la partie requérante pour le marché public de services de «digitalisation des signalétiques géographiques relatifs aux éléments structurants du paysage» a été déclarée irrégulière et par laquelle ledit marché a été attribué à la société PIXELIUS FRANCE S.A.S.".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Une ordonnance du 28 avril 2015, notifiée aux parties, convoque celles-ci à comparaître le 21 mai 2015 à 10 heures 30.

Les droits visés 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'Etat ont été acquittés dans le délai prescrit.

La partie adverse a fait parvenir une note d'observations et le dossier administratif.

M^me^ le Président de chambre, Odile DAURMONT, a exposé son rapport.

Me Maxime VANDERSTRAETEN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Mes François VISEUR et Sophie CHARLIER, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M^me^ l'Auditeur au Conseil d'Etat, Elisabeth WILLEMART, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

## III. EXPOSE DES FAITS

Le marché litigieux a pour objet la production, par digitalisation, de couches de références relatives à des éléments structurants du paysage, sur la base de la couverture orthophotographique acquise en 2014. Cette digitalisation porte sur l'ensemble de la Wallonie, à l'exclusion des zones forestières.

Il est passé par appel d'offres ouvert avec publicité européenne.

Par une décision du 9 avril 2015, la partie adverse a déclaré irrégulière l'offre de la partie requérante et a attribué le marché public litigieux à la société de droit français PIXELIUS FRANCE. Il s'agit de la décision attaquée.

## IV. MOYEN UNIQUE

### IV. 1. Exposé du moyen

La partie requérante expose comme suit le moyen unique :

" Le moyen unique est pris de la violation des articles 21, 95 et 99, § 1^er^, de l'arrêté royal du 15 juillet 2011 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation

formelle des actes administratifs, du principe de l'égalité de traitement entre les soumissionnaires, du principe selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et admissibles, du principe de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir,

En ce que la partie adverse estime que l'offre de la partie requérante est anormalement basse en rejetant les justifications offertes par CICADE au motif que celles-ci "ne tiennent pas compte du temps de correction du travail, suite au contrôle qualité",

Alors que, première branche, ce motif est erroné en fait, le prix de CICADE tenant bel et bien compte du temps de correction du travail,

Que, deuxième branche, en toute hypothèse, ce motif n'est pas pertinent et ne peut raisonnablement suffire à considérer l'offre de CICADE comme anormalement basse, les corrections représentant une infime partie du coût du marché litigieux,

Et que, troisième branche, déclarer l'offre de CICADE irrégulière sur la base du seul motif précité est d'autant plus déraisonnable que la partie adverse a considéré comme suffisantes les justifications de prix produites par d'autres soumissionnaires, lesquelles reposent pourtant sur des motifs similaires à ceux invoqués par la partie requérante pour justifier son prix".

IV. 2. Première branche

A. Thèse de la requérante

Dans une première branche, la partie requérante reproche en substance à la partie adverse d'avoir déduit de sa réponse à la demande de justification de prix qu'elle n'avait "pas tenu compte du temps nécessaire à la correction des lots (telle que prévue à l'article B.7 du CSCh) après vérification par le pouvoir adjudicateur". Selon elle, "ce motif repose sur une lecture erronée de la justification de prix de CICADE".

Elle précise tout d'abord que "le nombre d'heures estimé sur la base de l'échantillon comprend évidemment une phase de correction : CICADE n'aurait pas envoyé un échantillon au pouvoir adjudicateur sans faire le nécessaire pour qu'il soit parfait". Elle indique avoir effectué les contrôle et renvoyé le travail à son sous-traitant pour qu'il soit parfait. Elle fait valoir que les corrections sont comprises dans le temps de réalisation de l’échantillon, qui a ensuite été extrapolé pour toute la Wallonie.

Elle indique ensuite qu'elle n'a pas voulu dire que son prix total résultait uniquement du nombre d'heures nécessaires pour la Wallonie multiplié par le taux horaire du sous-traitant, mais qu'"il va de soi que le prix total comprend également les prestations qui ne sont pas sous-traitées, ainsi que la marge bénéficiaire de CICADE". Selon elle, la partie adverse "monte donc en épingle un paragraphe pour le moins

anodin de la justification de prix, dont elle croit, à tort, pouvoir déduire une sorte de décomposition exhaustive du prix de CICADE.

Enfin, elle reproduit un extrait de son offre, relatif à la mise au point du pilote (censé réduire les corrections des livrables) pour démontrer qu'elle a bien pris en compte le temps nécessaire à la correction.

B. Décision du Conseil d'Etat

La partie adverse a considéré que le prix global de la requérante était apparemment anormalement bas. Elle expose, dans sa note d'observations, que ce prix correspond à un peu moins du quart du montant de l'évaluation initiale du marché et qu'il équivaut à environ un tiers du prix de l'adjudicataire et à moins de la moitié du prix du deuxième classé. La partie requérante ne conteste pas cette première appréciation.

La partie adverse a, en conséquence, demandé à la requérante de justifier son prix. Pour satisfaire à pareille demande, un soumissionnaire doit, en principe, détailler les différents éléments justifiant de manière concrète la structure de son prix. Il en va d'autant plus ainsi lorsque, comme en l'espèce, il s'agit d'un prix global.

A la demande de l'autorité de justifier son prix, la requérante a répondu en ces termes :

" Pour établir notre prix, nous avons estimé le nombre d'heures de travail par unité de surface grâce à l'échantillon que nous avons réalisé à partir des données test que vous nous avez fournies.

Nous avons ainsi obtenu un nombre total d'heures de travail pour la Wallonie qui a été multiplié par le taux horaire de notre sous-traitant. Notre sous-traitant, officiellement déclaré dans notre dossier de candidature, est une société établie en Inde où le coût salarial est de seulement quelques dollars par heure. Nous avons déjà réalisé de nombreux projets avec eux.".

A part cela, la requérante a expliqué qu'il y avait moyen de trouver des sous-traitants encore moins chers mais qu'elle avait choisi le sien en raison de la qualité de ses prestations.

La partie adverse a motivé comme suit la décision attaquée qui a déclaré l'offre de la requérante irrégulière en raison de son caractère anormalement bas :

" Considérant que cette société indique avoir établi son prix en réalisant une proportionnelle : temps nécessaire pour la réalisation de l'échantillon, multiplié par la surface totale de la Wallonie, multiplié par le taux horaire du sous-traitant;

> Considérant que ce soumissionnaire n'a donc dès lors pas tenu compte du temps nécessaire à la correction des lots (telle que prévue à l'article B. 7 du CSCh) après vérification par le pouvoir adjudicateur;
>
> L'offre de la firme CICADE S.A. est déclarée irrégulière, le pouvoir adjudicateur jugeant son prix anormalement bas et les raisons invoquées par la société étant jugées insuffisantes et peu robustes pour le justifier, car elles ne tiennent pas compte du temps de correction du travail, suite au contrôle qualité".

Il ressort de la réponse donnée par la partie requérante que celle-ci n'a exposé que sommairement – c'est-à-dire sans chiffrer ni les heures, ni le coût horaire – la structure de son prix. Pareille justification est, en soi, insuffisante. La requérante déclare en effet avoir évalué, pour obtenir un prix global, le nombre d'heures de travail nécessaires pour la Wallonie sur la base de l'échantillon réalisé et l'avoir multiplié par le coût horaire de son sous-traitant. Elle se borne à donner cette explication succincte alors cependant que la lettre d'invitation à justifier les prix demandait aux soumissionnaires de ne pas se limiter à se référer au prix d'un sous-traitant augmenté d'une marge bénéficiaire et précisait que, dans ce cas, il convenait de justifier le prix du sous-traitant.

La partie adverse a pu raisonnablement déduire de la réponse donnée par la partie requérante que celle-ci n'avait pas tenu compte dans son prix "du temps nécessaire à la correction des lots […] après vérification par le pouvoir adjudicateur" ou en d'autres termes des "retours".

A cet égard, la partie adverse n'avait pas à tenir compte d'éléments non exprimés dans la justification de prix. Ce n'est pas parce que les prestations de correction après livraison étaient décrites dans l'offre de la partie requérante que la partie adverse devait nécessairement supposer qu'elles étaient implicitement incluses dans la structure de prix présentée dans la justification transmise, cette dernière n'en faisant pas état.

La première branche du moyen n'est pas sérieuse.

IV. 3. Deuxième branche

A. Thèse de la requérante

Dans une deuxième branche, la partie requérante indique d'abord que "le nombre de corrections à effectuer après vérification du pouvoir adjudicateur sera extrêmement réduit".

Elle en veut pour preuve, d'une part, la méthode qu'elle applique pour "réduire drastiquement le nombre d'erreurs" (réalisation du pilote et contrôle de qualité interne) et, d'autre part, le fait que les seuils fixés par la partie adverse pour justifier un refus sont "aisés à rencontrer, de sorte que les corrections à charge de l'adjudicataire après vérification du pouvoir adjudicateur seront très peu nombreuses". Elle conclut que "l'objectif que s'est fixé CICADE de réaliser le marché litigieux (quasiment) sans correction après le contrôle de qualité exercé par le pouvoir adjudicateur ne paraît donc pas du tout hors d'atteinte". Selon elle, au vu du coût négligeable que représentent ces corrections, le motif de rejet de la justification de prix n'est pas pertinent.

Par ailleurs, la requérante insiste sur la grande diversité des prix offerts, qui a conduit la partie adverse à interroger quatre soumissionnaires (trois apparemment anormalement bas et un apparemment anormalement haut). Elle expose longuement les motifs qui peuvent expliquer ces divergences de prix et en conclut "qu'au vu de la grande disparité des prix observés parmi les soumissionnaires, et des multiples facteurs qui peuvent influencer la composition du prix des services litigieux, la partie adverse ne pouvait donc pas raisonnablement considérer que l'offre de la partie requérante est anormalement basse".

A titre subsidiaire, elle estime que la motivation formelle n'est pas adéquate.

B. Décision du Conseil d'Etat

En démontrant que l'échantillon fourni par la requérante (dont la qualité se situe pourtant dans la moyenne supérieure) comporte de nombreuses erreurs, qui auraient pu justifier son refus, la partie adverse établit que les seuils qu'elle exige ne sont pas aisés à rencontrer et que le travail de correction à prendre en compte dans l'établissement – et par conséquent dans la justification – du prix est loin d'être négligeable.

La grande disparité des prix pourrait justifier – hors le cas du marché public de travaux passé par adjudication dans lequel un écart de plus de quinze pourcent est constaté – que le prix le plus bas et le prix le plus haut ne soient pas d'emblée considérés comme "apparemment anormaux".

Elle ne peut en tout cas à elle seule justifier le prix d'un soumissionnaire.

En l'espèce, confrontée à cette diversité de prix – qui s'écartaient aussi de son estimation (étayée par l'expérience de précédents marchés) – la partie adverse a

jugé que certains prix étaient apparemment anormaux et a déclenché le mécanisme de vérification des prix. Dès lors que la partie adverse a estimé que la justification de la requérante n'était pas satisfaisante, elle ne pouvait plus considérer que les écarts de prix n'étaient pas en eux-mêmes indicateur d'une anormalité apparente. Il n'y avait dès lors pas lieu de motiver davantage la décision attaquée sur ce point.

La deuxième branche n'est pas sérieuse.

IV. 4. Troisième branche

A. Thèse de la requérante

Dans cette branche, la requérante soutient que les éléments de justification des autres soumissionnaires interpellés par la partie adverse sont nécessairement analogues à ceux qu'elle a développés.

B. Décision du Conseil d'Etat

D'emblée, il importe de relever que le futur attributaire a proposé le prix le plus proche de l'évaluation de l'autorité.

Il apparaît en outre du dossier administratif que la justification de l'attributaire est nettement plus étayée que celle de la partie requérante. Il a notamment précisé concrètement le prix de son sous-traitant, le nombre des personnes affectées au marché en France et au Maroc, la part du budget consacré aux tâches effectuées au Maroc et en France, …

La troisième branche du moyen n'est pas sérieuse.

V. CONFIDENTIALITE

La partie requérante, qui dépose des extraits de son offre (pièce 8 de son dossier de pièces), précise qu'elle entend préserver la confidentialité de celle-ci.

La partie adverse dépose, quant à elle, à titre confidentiel les offres de la société PIXELIUS FRANCE et de la requérante (pièces A et B du dossier administratif), les réponses de deux des soumissionnaires à ses demandes de justification de prix (pièces C et D du dossier administratif), la correction de l'échantillon de la requérante qu'elle a effectuée (pièce E du dossier administratif) ainsi que les prix des différents soumissionnaires (pièce F du dossier administratif).

Dès lors que la divulgation de ces pièces n'est, à ce stade, pas nécessaire à la solution du litige, il y a lieu d'en maintenir provisoirement la confidentialité.

VI. DEPENS ET INDEMNITE DE PROCEDURE

La partie adverse demande de condamner la partie requérante au paiement d'une indemnité de procédure liquidée à 700 euros.

Dès lors qu'aucune requête en annulation n'est parvenue au Conseil d'Etat à la date de prononcé du présent arrêt qui rejette la demande de suspension d'extrême urgence, il s'impose de liquider les dépens. Il y a donc lieu de condamner la partie requérante au paiement d'une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros et de mettre les autres dépens à sa charge.

**PAR CES MOTIFS,**
**D E C I D E :**

**Article 1er.**

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

**Article 2.**

La pièce 8 du dossier de pièces de la partie requérante et les pièces A, B, C, D et E du dossier administratif demeureront, à ce stade de la procédure, confidentielles.

**Article 3.**

Conformément à l'article 3, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

**Article 4.**

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

**<u>Article 5</u>.**

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI$^{e}$ chambre, le premier juin deux mille quinze par :

| | | |
|---|---|---|
| M$^{me}$ | Odile DAURMONT, | Président de chambre, |
| M. | Vincent DURIEUX, | Greffier. |

Le Greffier, Le Président,

Vincent DURIEUX. Odile DAURMONT.