

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

n^o 263.432 du 26 mai 2025

A. 244.726/VI-23.338

En cause : L.F.,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Julien BOUILLARD et
 Sophie BAUDOIN, avocats,
 rue Jean-Baptiste Brabant 56
 5000 Namur,

contre :

la commune de Paliseul,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jérôme DENAYER, Louis VANSNICK
et Abigaël LAAME, avocats,
chaussée de Tubize 481
1420 Braine-l'Alleud.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 24 avril 2025, la partie requérante demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de :

- « la décision du 7 avril 2025 dans le cadre du marché public de services ayant pour objet "entretien parcs et jardins – 2025/2026 (marché conjoint CPAS)" en ce que la commune de Paliseul décide vraisemblablement, aux termes de cette décision :
- De ne pas attribuer le marché au requérant ;
 - De considérer que son offre (lot 1, 2 et 3) n'est pas régulière ;
 - D'attribuer le marché à un autre soumissionnaire » ;

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

II. Procédure

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.

Par une ordonnance du 25 avril 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 16 mai 2025.

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

M. David De Roy, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Sophie Baudoin, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Abigaël Laame, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues 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. Exposé des faits

Selon la relation qu'en donne la partie adverse, les faits utiles à l'examen de la demande se présentent comme suit :

- « 1. Le 17 février 2025, la Commune de Paliseul initie un marché de service relatif à l'«Entretien parcs et jardins – 2025/2026», en son nom ainsi qu'au nom du CPAS de Paliseul.

Conformément à ce que prévoit le cahier spécial des charges (Réf. : 663-2025 – Pièce n° 1), «l'entreprise comprend la tonte, le ramassage et l'évacuation, le nettoyage, le débroussaillage suivant les cas de toutes les surfaces [...]» visées par le marché.

À cet égard, le marché est constitué de trois lots, couvrant des surfaces distinctes – impliquant des actions et fréquences distinctes – :

- Lot 1 : Paliseul – Maissin – Our – Opont – Framont ;
- Lot 2 : Carlsbourg – Merny – Nolleaux – Fays-les-Veneurs – Offagne ;
- Lot 3 : CPAS.

2. Conformément au point «I.10 Critères d'attribution» du cahier spécial des charges : «Le prix est l'unique critère d'attribution. Le pouvoir adjudicateur choisit l'offre économiquement la plus avantageuse, déterminée sur base du prix».

De plus, comme indiqué au point “I.4 Fixation des prix”, il s’agit d’un marché mixte au sens de l’article 2, 3° à 5° de l’arrêté royal du 18 avril 2017 en ce que les prix sont fixés suivant plusieurs modes.

Ainsi, en vue d’établir leur offre, les soumissionnaires sont invités à compléter un formulaire d’offre (“Annexe A”) et un inventaire (“Annexe B”) qui sont annexés au cahier spécial des charge.

Le marché est passé suivant la procédure négociée sans publication préalable étant entendu qu’il s’agit d’un marché dont le montant n’atteint pas le seuil fixé par le Roi, conformément à l’article 42, § 1, 1°, a) de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics.

Dans le cadre de sa préparation, une estimation du prix du marché (Pièce n° 2) a en effet été réalisée – le lot 1 est estimé à 30.000,00 € tvac/an, le lot 2 à 18.000,00€ tvac / an, et le lot 3 à 2.000,00 € tvac / an –, laquelle a été approuvée par le Receveur régional (Pièce n° 3).

3. Huit opérateurs économiques ont alors été invités à transmettre une offre en réponse au cahier spécial des charges, pour le 12 mars 2025 à 11h, au plus tard.

À cette date, quatre opérateurs économiques ont remis offre pour les trois lots :

- [Monsieur S.D.] (Pièce A) :
 - o pour le lot 1, d’un montant total annuel de 24.510,00 € htva (29.657,10 € tvac)
 - o pour le lot 2, d’un montant total annuel de 15.720,00 € htva (19.021,20 € tvac)
 - o pour le lot 3, d’un montant total annuel de 1.440,00 € htva (1.742,40 € tvac)
- [Monsieur E.D.] (Pièce B) :
 - o pour le lot 1, d’un montant total annuel de 24.330,00 € htva (29.439,30 € tvac)
 - o pour le lot 2, d’un montant total annuel de 14.200,00 € htva (17.182,00 € tvac)
 - o pour le lot 3, d’un montant total annuel de 1.450,00 € htva (1.754,50 € tvac)
- [Monsieur J.G.] (Pièce C) :
 - o pour le lot 1, d’un montant total annuel de 21.980,00 € htva (26.595,80 € tvac)
 - o pour le lot 2, d’un montant total annuel de 12.795,00 € htva (15.481,95 € tvac)
 - o pour le lot 3, d’un montant total annuel de 1.100,00 € htva (1.331,00 € tvac)
- [Monsieur L.F.] (Pièce D) :
 - o pour le lot 1, d’un montant total annuel de 14.438,00 € htva (17.469,98 € tvac)
 - o pour le lot 2, d’un montant total annuel de 9.769,00 € htva (11.845,90 € tvac)
 - o pour le lot 3, d’un montant total annuel de 890,00 € htva (1.076,90 € tvac)

4. Les 18 et 31 mars 2025, la Commune de Paliseul interroge les soumissionnaires à propos de leur offre, comme suit :

“ Pourriez-vous s’il vous plaît nous transmettre, pour chaque lot, des informations plus détaillées notamment sur :

- Le nombre d’heures de travail estimées par poste (par passage) pour l’exécution de la prestation,
- Le personnel nécessaire sur site pour effectuer cette prestation,
- Le matériel dont vous disposez pour la réalisation de la prestation

demandée,

Pour toute demande d’informations complémentaires concernant les informations requises, nous vous invitons à contacter Monsieur [J.P.]” (Pièces E, F, et G).

5. L’ensemble des soumissionnaires ont donné suite en envoyant chacun des informations complémentaires quant à leur offre :

- Monsieur [J.G.] en date du 20 mars 2025 (Pièce H) ;
- Monsieur [L.F.] en date du 24 mars 2025 (Pièce I) ;
- Monsieur [E.D.] en date du 1^{er} avril 2025 (Pièce J) ;
- Monsieur [S.D.] en date du 2 avril 2025 (Pièce K).

6. Après réception des offres et des informations relatives aux prix, le Service technique de la Commune de Paliseul rédige un rapport d'examen des offres, dans lequel il constate une irrégularité substantielle dans l'offre établie par la partie requérante, pour les trois lots (pièce n° 4).
7. Le 7 avril 2025, la Commune de Paliseul décide d'approuver le rapport d'examen des offres établi par son Service technique, et attribue en conséquence les lots 1, 2 et 3 du marché public à Monsieur [J.G.] (Pièce n° 5) – il s'agit de l'acte attaqué –.
8. Le 9 avril 2025, la Commune de Paliseul informe la partie requérante, par courrier recommandé et courriel, de sa décision de ne pas lui attribuer le marché (Pièce n° 6).
9. Le 10 avril 2025, la partie requérante interroge la Commune de Paliseul quant aux motifs fondant cette décision de non-attribution (Pièce n° 7).
10. Le 11 avril 2025, la Commune de Paliseul lui communique des extraits du rapport d'examen des offres relatif aux lots 1, 2 et 3 du marché (Pièce n° 7).
11. Le 24 avril 2025, la partie requérante introduit la présente procédure ».

IV. Recevabilité de la demande

La recevabilité du recours, en tant qu'il est dirigé contre la décision de déclarer irrégulière l'offre du requérant et d'attribuer le marché litigieux à un autre soumissionnaire n'est ni contestée, ni contestable.

Si, en règle générale, la décision d'attribution fait apparaître *ipso facto* que le marché litigieux n'est pas accordé aux autres soumissionnaires, de sorte que la censure éventuelle de cette décision d'attribution affecte nécessairement le refus implicite d'attribuer le marché à d'autres candidats ou soumissionnaires, il n'en reste pas moins qu'un candidat ou soumissionnaire malheureux peut obtenir la censure du refus implicite – résultant de l'attribution – de lui attribuer l'avantage en cause, s'il démontre, de manière convaincante et pertinente, que le marché passé avec un tiers devait lui être attribué.

En l'espèce, le requérant n'entreprend pas de démontrer que le marché litigieux devait lui être attribué. Sa demande doit donc être déclarée irrecevable en tant qu'elle porte sur la décision implicite de ne pas lui attribuer ce marché.

V. Premier moyen – Première branche

V.1. Thèses des parties

A. Requête

Le requérant soulève un premier moyen, « pris de la violation des articles 4, 83 et 84 de la Loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, des articles 33, 35, 76 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, de l'article 4 et 5, 8° 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 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 ; des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe général d'égalité de traitement et de non-discrimination et de son corollaire, le principe de transparence, du principe de bonne administration, et en particulier du devoir de minutie, du principe général de comparaison effective des offres, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur de fait et de l'erreur de droit », qu'il formule comme suit :

« En ce que,

19. Première branche : l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé.

La partie adverse a considéré que l'offre de Monsieur [L.F.] pour les 3 lots était empreinte d'une irrégularité substantielle en ce qu'elle engendrerait une incertitude quant à l'engagement du soumissionnaire à exécuter le marché en conformité avec le cahier spécial des charges.

La décision comporte à cet égard uniquement les mentions suivantes pour chacun des lots :

Conclusion de l'examen de la régularité des offres

Les offres suivantes sont déclarées nulles :

N°	Nom	Motivation
LOT 1 : PALISEUL - MAISSIN - OUR - OPONT - FRAMONT		
1	LF Jardin - L [REDACTED] F [REDACTED]	Analyse des irrégularités substantielles: Conformément à l'article 76 de l'arrêté royal relatif à la passation des
		marchés publics dans les secteurs classiques, il est constaté, à la suite de l'analyse des prix jugés irréalistes et des informations fournies par l'entreprise, que l'offre soumise engendre une incertitude quant à l'engagement du soumissionnaire à exécuter le marché en conformité avec le cahier spécial des charges. En effet, il apparaît qu'il est matériellement impossible pour une seule personne et dans les délais estimés par l'entreprise d'effectuer correctement le service requis.

Le requérant ne comprend pas en quoi les prix mentionnés sont irréalistes et l'exécution de l'offre matériellement impossible. La décision attaquée n'apporte aucune explication qui permettrait à Monsieur [L.F.] de comprendre la décision attaquée.

20. [...]

ALORS QUE

21. Première branche : la partie adverse a l'obligation de motiver sa décision tant concernant le contrôle et la vérification des prix fondés sur l'article 35 de l'arrêté royal du 18 avril 2017, que pour considérer une offre empreinte d'une irrégularité substantielle sur base de l'article 76 de l'arrêté royal relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques ».

B. Note d'observations

Après avoir rappelé la portée de l'obligation de motivation formelle, la partie adverse expose la manière dont elle a procédé à la vérification des prix, invitant notamment le requérant et les autres soumissionnaires à justifier les leurs. Elle reproduit les extraits du rapport d'examen des offres qu'elle estime pertinents pour ce qui concerne l'analyse des justifications. Elle estime que ce rapport d'examen fait clairement apparaître les motifs retenus pour qualifier l'irrégularité substantielle dont est affectée l'offre du requérant, à savoir une estimation insuffisante du nombre d'heures nécessaires pour réaliser l'ensemble des prestations attendues dans le cadre de ce marché. Elle ajoute qu'il n'est pas anodin de relever que le requérant a expressément souligné dans sa justification de prix que les heures de travail annoncées représentaient une estimation et que les heures réelles dépendraient des conditions climatiques, ce qui – selon la partie adverse – laisse à penser que le requérant relève lui-même qu'il s'agit d'une estimation insuffisante, qui ne correspondra pas à ce qui sera effectivement facturé. Elle en conclut que le moyen n'est pas sérieux en sa première branche.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

En substance, le moyen, en sa première branche, dénonce l'indigence de la motivation formelle de l'acte attaqué en ce qu'il déclare affectée d'une irrégularité substantielle l'offre du requérant. Celui-ci fait particulièrement valoir qu'il ne comprend pas en quoi les prix mentionnés sont irréalistes et l'exécution de son offre matériellement impossible.

La raison d'être de l'obligation de motiver en la forme qu'imposent les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et les 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 travaux, de fournitures et de services et de concessions, est d'informer le destinataire d'un acte administratif des raisons qui ont amené son auteur à l'adopter, de façon à ce qu'il puisse apprécier l'opportunité et, le cas échéant, la manière d'exercer les recours dont il peut disposer. Plus spécifiquement, lorsque le pouvoir adjudicateur juge nécessaire d'inviter un soumissionnaire à justifier certains prix qui lui semblent anormaux, la décision par laquelle il est statué sur le sort à réserver aux justifications

fournies doit faire l'objet d'une motivation précise, faisant ressortir la réalité, l'exactitude et la pertinence des éléments sur lesquels le pouvoir adjudicateur a fondé sa décision. Il en va d'autant plus ainsi que le pouvoir adjudicateur dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation.

En l'espèce, le rapport d'examen des offres – dont la partie adverse décide, dans l'acte attaqué, qu'il fait partie intégrante de celui-ci – retient que l'offre du requérant – qui engendrerait « une incertitude quant à l'engagement du soumissionnaire à exécuter le marché en conformité avec le cahier spécial des charges » – est affectée d'une irrégularité substantielle, sur la base du motif ainsi libellé :

« En effet, il apparaît qu'il est matériellement impossible pour une seule personne et dans les délais estimés par l'entreprise d'effectuer correctement le service requis ».

L'affirmation, particulièrement laconique, de cette impossibilité n'est étayée par aucune indication qui eût permis au requérant de comprendre ce qui déterminait la partie adverse à aboutir à cette conclusion. Elle ne rend pas compte, par exemple, de références aux moyens et volumes horaires annoncés par les autres soumissionnaires, à une estimation que la partie adverse aurait effectuée en fonction de son expérience passée pour l'entretien des mêmes espaces verts, ou encore à des marchés comparables.

Sans doute, la partie adverse se réfère-t-elle, dans sa note d'observations, à une précision du requérant – apportée à l'appui de la justification de ses prix – selon laquelle les heures de travail mentionnées dans cette justification ne représentent qu'une estimation et que les heures réelles seront déterminées par les conditions climatiques. Cette considération n'est toutefois pas mentionnée dans le rapport d'examen des offres comme justifiant la conclusion d'irrégularité de l'offre du requérant. Mobilisée pour la première fois dans le cadre de la présente procédure devant le Conseil d'État, elle ne peut pallier *a posteriori* les lacunes de motivation formelle de l'acte attaqué.

Dans ces circonstances, le premier moyen doit être déclaré sérieux en sa première branche.

VI. Balance des intérêts

La partie adverse 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

Le requérant dépose à titre confidentiel les pièces A et B de son dossier.

La partie adverse dépose également à titre confidentiel les pièces A à L du dossier administratif.

La confidentialité de ces pièces n'étant pas contestée, il y a lieu, à ce stade de la procédure, de la maintenir.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de la décision de déclarer irrégulière l'offre du requérant et d'attribuer le marché à un autre soumissionnaire est ordonnée.

La demande est rejetée pour le surplus

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

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

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 26 mai 2025, par la VI^e chambre du
Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

David De Roy,
Vincent Durieux,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

David De Roy