

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA PRÉSIDENTE F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS

SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

n° 263.988 du 30 juillet 2025

A. 245.286/VI-23.405

En cause : **la société anonyme POSTALIA BELGIUM,**
ayant élu domicile chez
M^e Rika HEIJSE, avocate,
Dorpsstraat 1
9052 Gand,

contre :

le Centre Hospitalier Bois de l'Abbaye, en abrégé CHBA,
ayant élu domicile chez
M^{es} Véronique VANDEN ACKER, François
VISEUR et Gauthier DRESSE, avocats,
avenue Louise 140
1050 Bruxelles.

Requérante en intervention :

la société à responsabilité limitée DDP MESSAGERIE,
ayant élu domicile chez
M^e Cyrille DONY, avocat,
avenue des Mélèzes 31
1410 Waterloo.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 juillet 2025, la partie requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision du 24 juin 2025 du conseil d'administration du Centre hospitalier Bois de l'Abbaye, intercommunale ayant emprunté la forme d'une société coopérative [...] attribuant le lot 1 "enlèvement et distribution du courrier médical" du marché public EP06-24 "enlèvement et distribution du courrier médical ainsi que du courrier et des colis non affranchis" à DDP Messagerie SRL ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 14 juillet 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 25 juillet 2025.

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

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et 70, du règlement général de procédure ont été acquittés.

M^{me} Florence Piret, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^e Rika Heijse, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^{es} Véronique Vanden Acker et Gauthier Dresse, avocats, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Cyrille Dony, avocat, comparaissant pour la requérante en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel Vanderhelst, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles à l'examen de la demande

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

« 2.1 Le cahier des charges

4. La partie adverse, le Centre Hospitalier Bois de l'Abbaye, agit dans la présente affaire en tant que centrale d'achat. Elle a mis en concurrence un marché de services passé par procédure négociée directe avec publication préalable relatif à l'enlèvement et à la distribution du courrier médical ainsi qu'à l'enlèvement, à l'affranchissement et à la distribution du courrier et des colis (pièce 2, p. 8, I.3.).

Le présent marché est divisé en 2 lots :

- Lot 1 Enlèvement et distribution du courrier médical
- Lot 2 Enlèvement, affranchissement et distribution du courrier et des colis

Les lieux de réalisation des prestations pour le lot 1 se situent majoritairement dans la province de Liège (pièce 2, p. 8, I.3.).

La durée totale du marché, reconductions comprises, ne pourra excéder 4 ans (pièce 2, p. 10, I.9).

5. Les Pouvoirs Adjudicateurs Bénéficiaires (ci-après les "PAB"), lesquels s'engagent à exécuter le marché pour le lot 1, sont les suivants (pièce 2, p. 7) :

Centre Hospitalier Bois de l'Abbaye, Intercommunale ayant emprunté la forme d'une Société Coopérative, rue Laplace, 40 à 4100 Seraing, n° d'entreprise BE 0203 980 409, ci-après dénommé CHBA.

Hôpital de la Citadelle (n° d'entreprise BE 237 086 311), ci-après dénommé CHR de la Citadelle
Boulevard du 12^{ème} de ligne, 1
4000 LIÈGE

CHU de Liège (n° d'entreprise BE 232 988 060), ci-après dénommé CHU de Liège
Sart Tilman B35
4000 LIÈGE

Centre Hospitalier Régional de Verviers (n° d'entreprise BE 250 893 369), ci-après dénommé CHR de Verviers
Rue du Parc 29
4800 VERVIERS

6. Le marché consiste en un marché à bordereau de prix dans lequel seuls les prix unitaires des prestations sont forfaitaires ; le prix à payer est obtenu en appliquant les prix unitaires aux quantités effectivement exécutées (pièce 2, p 8, I.2).

Il y a deux critères d'attribution (pièce 2, p 15, I.16) :

- Prix de l'offre : 90 points attribués selon la formule : $90 \times \text{montant de l'offre régulière la plus basse} / [\text{montant de l'offre concernée}]$
- Qualité des services : engagement sur le pourcentage du courrier médical distribué de nuit – 10 points

Le soumissionnaire, par la remise de son offre, s'engage à atteindre, en province de Liège, un pourcentage quotidien de distribution du courrier médical durant la nuit suivant l'enlèvement.

7. Le prestataire de services est censé avoir inclus dans ses prix tant unitaires que globaux tous les frais, mesures et impositions quelconques inhérents à l'exécution du marché, notamment :

- 1° la gestion administrative et le secrétariat, notamment la transmission de toutes les informations aux pouvoirs adjudicateurs,
- 2° la documentation relative aux services,
- 3° le cas échéant, les mesures imposées par la législation en matière de sécurité et de santé des travailleurs lors de l'exécution de leur travail,
- 4° tous les coûts relatifs à la mission doivent être inclus dans les prix unitaires et totaux repris au formulaire d'offre et à l'inventaire récapitulatif,
- 5° toutes les fournitures (sacs, récépissé, ..., voir §III.2.3.2) nécessaires à l'exécution des services.

8. Le lot 1 relatif au courrier médical concerne la correspondance établie au bénéfice de la santé du patient entre les PAB et les professionnels de santé : les hôpitaux, les médecins généralistes, les cabinets médicaux, les laboratoires, les dentistes et les paramédicaux (ex : kinésithérapeutes). La destination de cette correspondance couvre majoritairement la province de Liège. (pièce 2, p 29, III.2)

Pour le lot 1 : (pièce 2, p 26, II.14)

- Le courrier médical doit être distribué (de nuit) à J+1 pour 7h00. Ce délai est également d'application pour le courrier enlevé le vendredi soir, à savoir qu'il doit être distribué pour le samedi 7h00 au plus tard.
- Le courrier médical non distribué de nuit doit, le jour ouvrable suivant, être affranchi et mis en distribution de jour PRIORITAIRE (J+1) selon l'article 45, § 1^{er}, de l'Arrêté Royal du 14 mars 2022 relatif aux services postaux.

Le délai J+1 s'entend en jours ouvrables à partir de l'enlèvement du courrier.

9. L'enlèvement du courrier se fait de manière quotidienne (jours ouvrables uniquement). Les horaires d'enlèvement dépendent des différents sites et sont

définis dans le tableau ci-dessous. Ces horaires sont à comprendre “au plus tôt” : l’enlèvement ne peut, en aucun cas, avoir lieu plus tôt que ces horaires. Il peut avoir lieu plus tard, mais en aucun cas plus d’une heure plus tard (sauf exception, qui fait l’objet d’une communication au préalable au PAB concerné). L’adjudicataire signe un récépissé d’enlèvement (pièce 2, p 29, III.2.).

10. L’Adjudicataire se rend chaque jour ouvrable (sauf précisé différemment) à chacune des adresses reprises dans le tableau ci-dessous.

SITES D’ENLÈVEMENT HEURES D’ENLÈVEMENT	SITES D’ENLÈVEMENT HEURES D’ENLÈVEMENT
CHBA Site de Seraing Accueil Rue Laplace 40 4100 Seraing	Entre 17h00 et 18h00
CHU de Liège Avenue de l’Hôpital 1 4000 Liège TOUR 6 - 1er étage, Service CIO+1 : Le chauffeur se rend au service CIO+1 en suivant la route 651. C’est à cet endroit qu’il retire le courrier déposé dans le bac prévu. - Cellule courrier au rez-de-chaussée : Le chauffeur accède à la cellule courrier en utilisant un badge pour ouvrir la porte. Il y récupère le courrier placé dans le bac ainsi que les sacs verts sur l’étagère.	Entre 18h00 et 19h00 Entre 18h10 et 19h10
CHU de Liège Avenue de l’Hôpital 1 4000 Liège TOUR 1 - 3ème étage : Après être sorti de l’ascenseur, le chauffeur tourne à gauche, franchit les portes, et continue sur la route 238 jusqu’à un grand bac. C’est à cet emplacement qu’il prend les sacs verts déjà déposés. - Niveau -3 : à ce niveau, le chauffeur sort de l’ascenseur par la gauche, poursuit tout droit, suit les indications JK, puis tourne à droite vers la route 920. Ici, il trouve un bac où il récupère les sacs verts. - Niveau -1 : après être sorti de l’ascenseur à gauche et en continuant tout droit, le chauffeur se dirige vers le gros bac gris situé au milieu du couloir pour collecter le courrier ou les documents déposés.	Entre 18h20 et 19h20 Entre 18h25 et 19h25 Entre 18h30 et 19h30
CHU de Liège Polyclinique BRULL Quai Godefroid Kurth 45 4020 Liège Porte à l’arrière du bâtiment (parking), sonner à la porte et c’est l’agent de sécurité qui ouvre en suite rester tout droit dans le couloir, 20 mètres plus loin il y aura une armoire métallique grise avec des tiroirs (un sac pour plusieurs services mais une vignette par service avec élastique autour des enveloppes).	Entre 18h00 et 19h00

CHU de Liège Site Ourthe-Amblève Rue Grandfossé 31-33 4130 Esneux Le courrier se trouve au rez-de-chaussée (accueil). L'enlèvement se fait 3 x par semaine.	Entre 19h00 et 20h00
CHU de Liège Site ND Bruyères Rue de Gaillarmont 600 4030 Chênée Le courrier se trouve à la cellule du courrier.	Entre 16h00 et 17h00
HÔPITAL de la CITADELLE Boulevard du 12 ^{ème} de Ligne 1 – route A759 4000 Liège IPEX Liège – 2 ^{ème} Avenue 65 4040 Herstal	Entre 16h00 et 16h30 Entre 18h00 et 20h30
CHR de VERVIERS Site Tourelle Rue du Parc 29 4800 Verviers Site Peltzer Rue de Liège 4800 Verviers	Entre 17h00 et 18h00

11. Les envois sont traités et préparés dans le but d’être distribués. Les envois qui ne peuvent pas être distribués par les services de l’Adjudicataire (zone non couverte par le service, erreur de tri de la part des PAB (courrier “non médical”), boîte aux lettres inaccessible, ...) seront préparés et expédiés le jour ouvrable suivant l’enlèvement, afin d’être distribués par un opérateur de services postaux en distribution de jour PRIORITAIRE (J+1 jour ouvrable à partir du jour d’enlèvement). Le prix facturé pour ce service ne pourra en aucun cas être supérieur au prix officiel de l’affranchissement pour le type de courrier concerné.

12. Les envois sont distribués aux destinataires durant la nuit. La dernière lettre est distribuée au plus tard à sept heures le lendemain de l’enlèvement. Le soumissionnaire s’engage sur un pourcentage minimal quotidien de courriers distribués de nuit en province de Liège. Ce pourcentage ne pourra en aucun cas, sous peine de nullité de l’offre, être inférieur à 90 %.

13. L’adjudicataire établira des rapports mensuels (format Excel exploitable) envoyés aux PAB en annexe des factures, reprenant, pour le lot 1, jour par jour, le nombre d’envois de nuit et le nombre ayant pris un circuit postal ainsi que les services concernés. Pour les deux lots, les rapports seront établis par poste de l’inventaire. Ils permettront aux PAB la vérification des services prestés ainsi que la cohérence de la facturation qui en découlera (pièce 2, p 38, III.2.3.7.).

2.2 L’attribution du marché

14. À présent, la partie requérante est le contractant actuel qui est chargé des envois médicaux de nuit et de [l’]‘affranchissement des autres courriers’ (par rachat de l’entreprise Ciblex).

15. La partie requérante a soumis offre pour le présent marché, pour les deux lots.

16. Par courriel du 26.06.2025, la partie adverse a communiqué un avis d’attribution avec en annexe le rapport d’examen des offres pour le lot 1 et le lot 2. Le lot 1 fut attribué à DDP Messagerie pour un montant annuel de 451.723,76 € (TVA incluse).

2.3 Présentation de l'entreprise de la requérante

17. Postalia Belgium est une entreprise qui se consacre à la fourniture de services postaux, qu'il s'agisse de services postaux physiques ou de services postaux numériques.

L'entreprise a été fondée en 2014 et a connu depuis une croissance systématique tant en termes de nombre de clients, de nombre d'envois postaux traités que de nombre de services offerts.

Dans le secteur de la distribution de nuit, il existe des concurrents qui n'opèrent que localement à partir d'un seul site de production, où le tri des plis est fait entièrement manuellement. Postalia Belgium est une entreprise d'une plus grande envergure qu'une entreprise locale et dispose de plusieurs sites de production et des hubs intégralement automatisés :

- Siège social : Drève Gustave Fache (L) 1 à 7700 Mouscron, Belgique.
- Centre de production Gand : Zwijnaardsesteenweg 813 à 9000 Gand, Belgique.
- Centre de production Bruxelles : Chaussée de Vilvorde 96 à 1120 Bruxelles, Belgique.
- Hubs logistiques : EasyPost dispose de différents hubs logistiques en Belgique, notamment à Anvers, Charleroi, Liège et au Luxembourg.

Postalia Belgium est titulaire d'un certificat ISO 9001, qui garantit un contrôle permanent de la qualité dans chaque relation avec toutes les parties prenantes impliquées dans le service fourni ».

IV. Intervention

Par une requête introduite le 22 juillet 2025, la SRL DDP Messagerie demande à intervenir dans la procédure en référé d'extrême urgence.

En tant que bénéficiaire du lot 1 du marché litigieux, elle a un intérêt suffisant à intervenir dans le cadre de la présente procédure. Il y a lieu d'accueillir cette requête.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un moyen unique de la violation « [...] de[s] article[s] 4 et [...] 5, § 1^{er}, de la loi du 17.06.2016 relative aux marchés publics, [...] de[s] article[s] 36 et 76 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, [...] des articles 4, 8°, et 5, 8°, et 29/1 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 [...] dans la mesure où la motivation [de la décision attaquée] n'est pas adéquate, [...] des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, [...] du principe général de motivation matérielle, du principe d'égalité de traitement entre les soumissionnaires et du devoir de minutie » en ce que « la décision attaquée conclut, après un examen des éléments constitutifs des prix unitaires de certains postes et du prix total du

soumissionnaire choisi, que l'exécution du marché engendra pour ce soumissionnaire un chiffre d'affaires mensuel estimé, sur la base des quantités présumées, de 37.643,65 [euros], ce qui lui permettra en tout état de cause de couvrir ses coûts, qu'ils soient généraux ou opérationnels [et] que cette exécution engendra dans son chef une marge bénéficiaire acceptable » et que « les précisions que ce soumissionnaire a apportées sont résumées par la partie adverse au travers des trois types de prestations à réaliser ([...] la collecte, le tri et la distribution) ; que ces précisions ont trait à des prétendues efficacités permettant d'optimiser le coût du service et la rentabilité de l'exécution du présent marché » alors que :

- « le chiffre d'affaires mensuel estimé sur la base des quantités présumées de la requérante est de (623.926,74 : 12=) 51.993,89 [euros], soit avec une différence de 27 % par rapport au chiffre d'affaires du soumissionnaire choisi » ;
- « la requérante est une entreprise d'une plus grande envergure que le soumissionnaire choisi, qu'elle a un volume annuel et journalier d'envois à distribuer plus élevé que le soumissionnaire choisi et qu'elle a des processus beaucoup plus automatisés que le soumissionnaire choisi ; que ces éléments sont favorables pour réduire le coût de l'exécution du marché de la requérante ; que le soumissionnaire choisi ne bénéficie pas [de] ces avantages » ;
- « en analysant la différence entre les chiffres d'affaires mensuels et les précisions justifiant les prix du soumissionnaire choisi, la requérante peine à comprendre comment ce soumissionnaire parvient à exécuter le présent marché pour le lot 1 avec une marge bénéficiaire acceptable ; que le prix total soumis par le soumissionnaire choisi est un prix anormalement bas, ainsi que – par conséquent – les prix unitaires des postes individuels » ;
- « la législation en matière de marchés publics interdit aux soumissionnaires d'offrir des prix anormalement bas ou anormalement élevés » ;
- « les éléments pris en compte par la partie adverse pour considérer que les prix unitaires des différents postes ainsi que le prix total devaient être qualifiés de normaux sont tellement vagues et sans rapport réel avec la situation concrète et spécifique du soumissionnaire choisi, que ces éléments ne permettent pas à la requérante de comprendre et de vérifier le raisonnement de la partie adverse ou, à tout le moins, d'avoir connaissance des données concrètes dont la partie adverse a tenu compte pour apprécier le caractère normal des prix proposés » ;

de sorte qu'« en s'abstenant de motiver l'acte attaqué de manière claire, précise et adéquate, de fournir les éléments concrets pris en considération et d'exposer son

raisonnement, la partie adverse a ainsi méconnu les principes et les dispositions visés au moyen ».

Elle résume les développements de son moyen en ces termes :

« La partie adverse indique dans l'acte attaqué qu'elle a procédé à une vérification des prix des postes individuels du soumissionnaire choisi en se référant à une explication très vague sur les trois types de prestations à réaliser, toutefois sans mentionner, de manière concrète, les éléments concrets pris en compte pour considérer que les prix des postes et le prix total devaient être qualifiés de normaux.

L'absence d'informations et de motivation par rapport aux éléments concrets dont il a été tenu compte ne permet pas à la requérante de comprendre et de vérifier le raisonnement de la partie adverse ou, à tout le moins, d'avoir connaissance des données concrètes dont la partie adverse a tenu compte pour apprécier le caractère normal des prix globaux proposés ».

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Dans son moyen unique, la requérante dénonce, en substance, une violation de l'obligation de motivation formelle et matérielle, en reprochant à l'acte attaqué et au rapport d'examen des offres de ne pas indiquer les éléments concrets pris en compte pour considérer comme normaux les prix des postes et le montant total de l'offre de la partie intervenante et en affirmant que la décision de considérer ces prix comme normaux ne repose pas sur des motifs exacts, pertinents et admissibles en droit. Elle invoque, en particulier, l'écart de 27 % entre le montant total de son offre et celui de l'offre de la partie intervenante, le caractère vague des justifications remises par cette dernière et les caractéristiques distinctives des deux entreprises concurrentes (taille des deux entreprises, volume de distribution de courriers de jour et de nuit, degré d'automatisation des processus, territoires couverts, nombre de clients, types d'activités, infrastructures et équipements...) pour affirmer que le montant total de l'offre de la partie intervenante et certains de ses prix unitaires sont anormalement bas, de sorte que cette offre devait être écartée pour irrégularité substantielle.

Comme le relève la partie adverse dans sa note d'observations, les dispositions de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics et celles de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques – qui concernent le contrôle des prix – ne s'appliquent, en principe, pas aux « marchés de services sociaux et autres services spécifiques » visés à l'article 88 de la loi du 17 juin 2016, énumérés à l'annexe III, – dont le marché litigieux qui a pour objet des « services postaux et services de courrier » (CPV 64100000-7) – lorsque le marché est, comme en l'espèce, passé par procédure négociée directe avec publication préalable. Ces dispositions ne s'appliquent aux marchés de services précités, passés

par procédure négociée directe avec publication préalable, que si les documents du marché le prévoient expressément en mentionnant ces dispositions (article 89 § 2, de la loi du 17 juin 2016 et article 4, § 2, de l'arrêté royal du 18 avril 2017).

En l'espèce, le cahier spécial des charges vise expressément sous le titre « I.17. Vérification des prix » les « articles 84 de la loi et 33 à 36 de l'AR », ce qui *prima facie* suffit à rendre ces dispositions applicables au marché en cause. La partie adverse a, du reste, fait application de celles-ci dans le cadre de la procédure de passation litigieuse.

Le moyen unique vise, à titre de règle violée, l'article 36 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 précité. Cette disposition prévoit ce qui suit :

« § 1^{er}. Lorsque les prix ou les coûts semblent anormalement bas ou élevés lors de la vérification des prix ou des coûts effectuée conformément à l'article 35, le pouvoir adjudicateur procède à un examen de ces derniers. Lorsqu'il est fait usage de la procédure concurrentielle avec négociation, la procédure négociée directe avec publication préalable et la procédure négociée sans publication préalable, l'examen se fait sur la base des dernières offres introduites, ce qui n'empêche nullement que le pouvoir adjudicateur puisse déjà procéder à cet examen à un stade antérieur de la procédure.

§ 2. Lors de l'examen des prix ou des coûts, le pouvoir adjudicateur invite le soumissionnaire à fournir les justifications écrites nécessaires relatives à la composition du prix ou du coût considéré comme anormal dans un délai de douze jours, à moins que l'invitation ne détermine un délai plus long [...].

La charge de la preuve de l'envoi des justifications incombe au soumissionnaire.

Les justifications concernent notamment :

1° l'économie du procédé de construction, du procédé de fabrication des produits ou de la prestation des services ;

2° les solutions techniques choisies ou les conditions exceptionnellement favorables dont dispose le soumissionnaire pour exécuter les travaux, pour fournir les produits ou les services ;

3° l'originalité des travaux, des fournitures ou des services proposés par le soumissionnaire ;

4° l'obtention éventuelle par le soumissionnaire d'une aide publique octroyée légalement.

Lors de l'examen des prix ou des coûts visé à l'alinéa 1^{er}, le pouvoir adjudicateur invite le soumissionnaire à fournir des justifications écrites concernant le respect des obligations visées à l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi, applicables dans les domaines du droit environnemental, social et du travail en ce compris les obligations applicables en matière de bien-être, de salaires et de sécurité sociale.

Le pouvoir adjudicateur n'est toutefois pas tenu de demander des justifications des prix de postes négligeables.

Si nécessaire, le pouvoir adjudicateur interroge à nouveau le soumissionnaire par écrit. Dans ce cas, le délai de douze jours peut être réduit.

§ 3. Le pouvoir adjudicateur apprécie les justifications reçues et :

1° soit constate que le montant d'un ou de plusieurs poste(s) non négligeable(s) présente(nt) un caractère anormal et écarte l'offre en raison de l'irrégularité substantielle dont elle est entachée ;

2° soit constate que le montant total de l'offre présente un caractère anormal et écarte l'offre en raison de l'irrégularité substantielle dont elle est entachée ;

3° soit motive dans la décision d'attribution que le montant total de l'offre ne présente pas de caractère anormal.

Le pouvoir adjudicateur écarte également l'offre s'il établit que son montant total est anormalement bas parce qu'elle contrevient aux obligations en matière de droit environnemental, social ou du travail, visées à l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi et ce, en raison de l'irrégularité substantielle dont elle est entachée [...].

Dans le cadre de l'évaluation, le pouvoir adjudicateur peut également tenir compte d'informations qui ne proviennent pas du soumissionnaire. Ces données sont soumises au soumissionnaire afin de lui permettre d'y réagir. [...] ».

Il ressort notamment de cette disposition que les justifications de prix fournies par un soumissionnaire à la demande du pouvoir adjudicateur qui suspecte des prix anormaux sont soumises à l'appréciation de celui-ci, laquelle appréciation suppose un examen concret et effectif de ces justifications pour pouvoir conclure à la normalité des prix concernés en dépit de leur apparente anormalité.

L'objectif de la réglementation sur le contrôle des prix est double : d'une part, protéger l'entité adjudicatrice 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.

Quant à l'obligation de motivation formelle à laquelle l'autorité adjudicatrice est tenue, elle doit notamment permettre aux destinataires d'une décision de comprendre les raisons qui ont amené l'autorité à l'adopter, vérifier que celle-ci s'est livrée à un examen complet et détaillé des circonstances de l'affaire et apprécier l'opportunité et, le cas échéant, la manière d'exercer les recours dont ils peuvent disposer. La décision de considérer – ou de ne pas considérer – comme anormaux les prix de l'offre doit faire l'objet d'une motivation précise, faisant ressortir la réalité, l'exactitude et la pertinence des éléments concrets sur lesquels le pouvoir adjudicateur a fondé cette décision.

L'obligation de motivation formelle doit toutefois être conciliée avec le devoir de confidentialité qui s'impose également à l'autorité adjudicatrice. Ainsi, il peut être admis que, se référant à des justifications de prix, une autorité adjudicatrice adopte, en raison d'impératifs liés à la confidentialité, une motivation en termes brefs, en demeurant allusive sur certaines raisons l'ayant amenée à reconnaître la pertinence des justifications de prix. Une telle motivation ne peut toutefois être excessivement laconique et doit permettre, d'une part, de vérifier que l'autorité adjudicatrice a analysé les justifications invoquées avec soin et, d'autre part, de comprendre les raisons pour lesquelles elle a admis ces justifications.

Le devoir de motivation matérielle impose à l'autorité administrative de faire reposer sa décision sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif.

Le pouvoir adjudicateur dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour apprécier le caractère anormalement bas ou élevé d'un prix. Il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de l'autorité lorsqu'elle exerce ce pouvoir discrétionnaire. Il ne peut censurer qu'une erreur manifeste d'appréciation, à savoir une erreur qu'aucune autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise. Ainsi, lorsqu'il résulte du dossier administratif que le pouvoir adjudicateur s'est bien livré à une vérification effective des prix, le contrôle du Conseil d'État est limité aux erreurs de fait et aux erreurs manifestes d'appréciation.

À ce dernier égard, il doit d'emblée être relevé que l'éventuelle existence d'une différence importante entre les prix proposés par un soumissionnaire et ceux qui le sont par ses concurrents n'établit pas, à elle seule, que la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant tous ces prix comme n'apparaissant pas anormaux. Le caractère anormal d'un prix ne peut être décidé qu'à la suite des justifications individuelles remises par les soumissionnaires en application de l'article 36 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 précité.

En l'espèce, la décision d'attribution attaquée s'approprie les motifs et la conclusion du rapport d'examen des offres, qui est joint en annexe de cette décision. Le rapport expose ce qui suit, concernant la vérification des prix pour le lot 1 du marché :

X. Correction des erreurs et vérification des prix

IV.II. Correction des erreurs arithmétiques

En application de l'article 34 de l'Arrêté royal du 18 avril 2017 sur la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, le pouvoir adjudicateur a vérifié les opérations arithmétiques. Il ressort de cette vérification qu'aucune erreur arithmétique ni purement matérielle n'a été détectée dans les offres des soumissionnaires.

IV.III. Vérification des prix

En vertu de l'article 36, §1^{er} de l'Arrêté royal du 18 avril 2017 sur la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, la vérification des prix a été opérée sur les montants totaux et prix unitaires des offres finales introduites suite aux négociations, nonobstant qu'un tel contrôle ait déjà été entrepris à un stade antérieur de la procédure.

Partant que le pouvoir adjudicateur doit prioritairement, lors de la vérification des prix, s'assurer que l'opérateur économique avec lequel il sera amené à contracter lors de la conclusion du marché puisse réaliser les prestations concernées aux prix proposés, la vérification concernant les soumissionnaires pressentis est développée ci-dessous :

LOT 1 : Enlèvement et distribution du courrier médical

Les prix proposés dans les offres finales sont les suivants :

Lot 1 : Enlèvement et distribution du courrier médical	
Soumissionnaire	Montant annuel de l'offre finale TVA comprise
DDP MESSAGERIE SRL	451.723,76 €
POSTALIA BELGIUM SA (EASYPOST)	623.926,74 €

Le soumissionnaire pressenti, à savoir DDP MESSAGERIE SRL, a de nouveau été interrogé, en date du 27 mai 2025, sur certains éléments constitutifs de ses prix pour les postes qui le justifient ainsi que sur les différences de prix en certains d'entre eux, et ce, en vertu, cette fois, de l'article 36, §1er de l'Arrêté royal du 18 avril 2017 sur la passation des marchés publics dans les secteurs classiques.

Pour la date limite fixée, ce soumissionnaire a apporté toutes les précisions nécessaires à l'évaluation de la normalité de ses prix au travers des trois types de prestations à réaliser lors de l'exécution de ce marché, à savoir la collecte du courrier, le tri et la distribution.

1.) La collecte

La collecte du courrier sur les différents sites sera mutualisée aux tournées déjà existantes, ce qui justifie, de par cette mutualisation, les prix proposés.

2.) Le tri

Les éléments décrits par le soumissionnaire concernant ses équipements ainsi que les prestations nécessaires à la réalisation du tri mettent en lumière qu'ils sont bien inclus dans les prix unitaires proposés.

3.) La distribution

L'examen des informations transmises par ce soumissionnaire sur l'organisation des tournées, reposant notamment sur une application les optimisant et sur base des heures à prester, met en lumière leur pertinence ainsi que celle des prix proposés.

4.) Conclusions

L'exécution de ce marché engendrera, pour ce soumissionnaire, un chiffre d'affaires mensuel estimé, sur base des quantités présumées, de 37.643,65 €, ce qui lui permettra en tout état de cause de couvrir ses coûts, qu'ils soient généraux ou opérationnels, que cette exécution engendrera dans son chef tout en conservant une marge bénéficiaire acceptable.

De surcroît, la logique économique décrite par ce soumissionnaire est pertinente et peut à elle seule justifier les différences de coûts constatées entre certains postes.

Eu égard aux éléments décrits supra, le pouvoir adjudicateur conclut que tant le prix total que les prix unitaires ne présentent pas un caractère anormal, en ce qu'ils permettent une exécution du marché conforme aux exigences édictées par les documents du marché et aux prestations proposées.

Pour le surplus, et a fortiori eu égard au constat que le soumissionnaire pressenti est également celui ayant remis les prix les plus bas, il y a lieu de considérer, sous réserve d'un examen plus approfondi des prix unitaires, que les prix proposés par le concurrent POSTALIA BELGIUM SA (EASYPOST) semblent a priori dépourvus d'anormalité.

Prima facie, il apparaît qu'une telle motivation, quoique relativement succincte et allusive, permet de vérifier que le pouvoir adjudicateur a bien analysé les justifications de prix remises par la partie intervenante, de saisir la teneur de ces justifications et d'appréhender les raisons pour lesquelles il les a admises. Elle permet, en particulier, de comprendre que :

- des prix de l'offre de la partie intervenante ont été contrôlés, notamment sur le fondement de l'article 36 de l'arrêté royal du 18 avril 2017, après que d'autres vérifications de prix ont été effectuées ;

- la partie intervenante a, en application de la disposition réglementaire précitée, été interrogée sur « certains éléments constitutifs de ses prix pour les postes qui le justifient ainsi que les différences de prix [entre] certains d'entre eux » ; elle a répondu à cette demande en apportant « toutes les précisions nécessaires à l'évaluation de la normalité de ses prix au travers des trois types de prestations à réaliser lors de l'exécution de ce marché, à savoir la collecte du courrier, le tri et la distribution » ;
- le pouvoir adjudicateur estime que (1) pour ce qui concerne la collecte, une mutualisation aux tournées existantes justifie les prix proposés, (2) pour ce qui concerne le tri, les informations produites relatives aux équipements et aux prestations nécessaires à cette opération montrent que ces éléments sont bien inclus dans les prix unitaires proposés et (3) pour ce qui concerne la distribution, les informations fournies relatives à l'utilisation d'une application (permettant d'optimiser ce service) et le nombre d'heures à prester sont pertinentes et permettent de justifier les prix proposés.
- le pouvoir adjudicateur considère encore que le chiffre d'affaires mensuel lié au marché permettra de couvrir tous les coûts liés à son exécution tout en conservant une marge bénéficiaire acceptable et que « la logique économique décrite par ce soumissionnaire est pertinente et peut, à elle seule, justifier les différences de coûts constatées entre certains postes » avant de conclure que « tant le prix total que les prix unitaires ne présentent pas un caractère anormal ».

Le caractère confidentiel des éléments de justification produits par la partie intervenante dans les différents courriers qu'elle a adressés au pouvoir adjudicateur ne fait aucun doute. Comme le relève la partie adverse, le secteur d'activités en cause est très concurrentiel et il convient absolument d'éviter que, par le biais de procédures de passation de marchés publics, les opérateurs économiques concernés accèdent aux données confidentielles de leurs concurrents. Il ne peut, dès lors, être reproché à la décision motivée d'attribution de ne pas indiquer plus précisément les éléments concrets des justifications remises – relatives à la structure des coûts, aux méthodes de calcul de ces derniers, à l'économie des procédés mis en œuvre, aux solutions techniques choisies et à certaines conditions favorables dont la partie intervenante bénéficie – qui ont conduit le pouvoir adjudicateur à considérer que les prix proposés étaient normaux en dépit de leur apparente anormalité.

Dans les limites d'un examen mené dans les conditions de l'extrême urgence, les motifs précités paraissent pouvoir se vérifier à la lecture des pièces du dossier administratif.

Ainsi, les soumissionnaires ont été interrogés, à plusieurs reprises, en ce compris dans le cadre des négociations, sur les prix proposés, qui présentaient, il est vrai, de grandes disparités. L'offre finale de la partie intervenante – qui correspond à son offre initiale – a fait l'objet d'un nouveau contrôle des prix, sur la base de l'article 36 de l'arrêté royal du 18 avril 2017. La partie intervenante y a répondu en apportant des éléments complémentaires pour justifier ses prix.

Contrairement à ce que soutient la requérante, les justifications fournies par la partie intervenante, au fil des courriers qu'elle a adressés à la partie adverse, ne sont pas vagues ou abstraites ; elles contiennent des explications concrètes et chiffrées concernant notamment la structure des coûts par type de prestations, les heures de prestations nécessaires, les coûts horaires appliqués, l'infrastructure et le matériel nécessaire, l'organisation des tournées pour la collecte et la distribution, les différences de prix entre les postes de l'inventaire...

Concernant l'examen de ces justifications par le pouvoir adjudicateur, les motifs contenus dans le rapport d'examen des offres trouvent leur prolongement dans les pièces du dossier administratif qui contiennent les demandes de justification de prix (pièces 6 et 7 et pièces confidentielles F, G et N), un tableau comparatif des prix remis dans les offres initiales et finales des soumissionnaires (pièce confidentielle L) et une note explicative relative au contrôle des prix des offres finales (pièce confidentielle Q). Ces différents documents établissent *prima facie* que la partie adverse a procédé à une analyse minutieuse et concrète des justifications données par les soumissionnaires. Cette analyse semble, par ailleurs, conforme aux explications effectivement produites par la partie intervenante dans ses différents courriers de justification de prix. Pour le reste, il n'appartient pas au Conseil d'État de se substituer au pouvoir adjudicateur en procédant lui-même à une vérification des prix remis. Dans la mesure où un examen effectué en extrême urgence permet d'en juger, il n'apparaît pas que la conclusion de normalité des prix à laquelle aboutit le pouvoir adjudicateur serait affectée d'une erreur de fait ou procéderait d'une erreur manifeste d'appréciation.

Pour justifier le caractère anormal des prix proposés par la partie intervenante, la requérante invoque une série d'éléments qui la caractérise et la distingue de la partie intervenante : taille de l'entreprise, volume de distribution, degré d'automatisation des processus, territoires couverts, nombre de clients, types d'activités, infrastructures et équipements... La requérante affirme ne pas comprendre qu'en égard à ces différents éléments, la partie intervenante peut proposer un prix plus compétitif qu'elle (27 % d'écart entre les deux offres) et en déduit que les prix remis par cette dernière sont anormalement bas.

Or, il a déjà été relevé que la vérification des prix n'a pas pour objet d'expliquer l'écart des prix entre les offres, mais bien de s'assurer que le marché pourra être exécuté de manière conforme, sans atteinte à la concurrence ni spéculation sur les deniers publics. Ainsi, l'offre d'un soumissionnaire ne permet pas, à elle seule, d'établir l'anormalité du prix proposé par un autre soumissionnaire, un prix jugé normal pour l'un pouvant s'avérer anormal pour l'autre au regard de leurs justifications respectives et des spécificités y afférentes.

Pour le reste, il n'y a aucune évidence à ce que les caractéristiques vantées par la requérante lui permettent de remettre des prix qui sont nécessairement plus compétitifs que ceux que peut proposer la partie intervenante, compte tenu des particularités du lot 1 du marché qui a pour objet spécifique « l'enlèvement et la distribution du courrier médical [de nuit] », majoritairement en province de Liège. Par ailleurs, il n'est pas établi que, dans le cadre de la stratégie commerciale mise en œuvre par la requérante, celle-ci a, pour le lot 1 du marché litigieux, entendu remettre le prix le plus compétitif possible, plutôt que de s'assurer une plus grande marge bénéficiaire. Du reste, l'évidence d'une erreur manifeste d'appréciation à accepter les prix est d'autant moins grande que la requérante elle-même semble, par son attitude, assumer une certaine volatilité des prix dans le secteur, eu égard à l'importante évolution des prix qu'elle a proposés pour le lot 1 entre son offre initiale et son offre finale (écart de 46 %).

La requérante reste en défaut de démontrer concrètement l'anormalité des prix proposés par la partie intervenante.

Le moyen unique n'est pas sérieux, sans qu'il soit nécessaire d'examiner d'autres causes éventuelles de rejet.

VI. Confidentialité

La requérante demande que la pièce 8 de son dossier reste confidentielle. Il s'agit d'un document intitulé dans l'inventaire « description de mode de travail ».

La partie adverse formule la même demande à propos des pièces A à Q du dossier administratif. Il s'agit des offres déposées par les différents soumissionnaires, d'échanges de courriers relatifs aux négociations et à la vérification des prix, de tableaux de comparaison des prix et d'une note explicative quant au contrôle des prix des offres finales.

La partie intervenante demande également que les pièces 2 à 7 annexées à sa requête demeurent confidentielles. Il s'agit de son offre et d'échanges de courriers relatifs aux vérifications de prix.

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

VII. 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 requête en intervention introduite par la SRL DDP Messagerie est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

La pièce 8 annexée à la requête, les pièces A à Q du dossier administratif et les pièces 2 à 7 annexées à la requête en intervention sont, à ce stade de la procédure, tenues pour confidentielles.

Article 5.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

La partie requérante supporte les autres 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.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 30 juillet 2025, par la VI^e chambre des vacations du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Florence Piret,
Vincent Durieux,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Vincent Durieux

Florence Piret