

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

n° 265.063 du 3 décembre 2025

A. 246.251/VI-23.507

En cause : **la société anonyme PLUXEE BELGIUM**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Claire SPONAR, Mathilde VILAIN XIII et
Charles-Henri DE LA VALLÉE POUSSIN, avocats,
chaussée de Charleroi 112
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bruno LOMBAERT et Nicolas CARIAT, avocats
rue de Loxum 25 – Central Plaza
1000 Bruxelles.

Partie requérante en intervention :

la société anonyme EDENRED BELGIUM,
ayant élu domicile chez
M^{es} Virginie DOR, Youri MUSSCHEBROECK
et Pauline ABBA, avocats,
chaussée de la Hulpe 178
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 octobre 2025, la partie requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision de la partie adverse du 13 octobre 2025, par laquelle celle-ci a attribué à Edenred le marché public de services ayant pour objet un “Accord-cadre pluriannuel de services pour la création, la distribution et la gestion de chèques-repas électroniques octroyés mensuellement aux membres du personnel de la Police Intégrée, structurée à deux niveaux” ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 30 octobre 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 14 novembre 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 à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

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

M^{es} Claire Sponar et Charles-Henri de la Vallée Poussin, avocats, comparaissant pour la partie requérante, M^{es} Bruno Lombaert et Nicolas Cariat, avocats, comparaissant pour la partie adverse, et M^{es} Virginie Dor et Pauline Abba, avocats, comparaissant pour la partie requérante en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M. Pacôme Noumair, auditeur 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 :

« 1.1 Le marché en cause

1. L'accord-cadre litigieux est un marché public de services ayant pour objet la création, la distribution et la gestion de chèques-repas électroniques octroyés mensuellement aux membres du personnel de la Police Intégrée, structurée à deux niveaux.

2. Le pouvoir adjudicateur est la Police Fédérale (partie adverse), représentée par la Direction générale de la gestion des ressources et de l'information, Direction des finances, Service *Procurement*.

Elle intervient en tant que centrale d'achat sur la base des articles 2, 6°, 7°, b), et 47 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics au profit des zones de

Police Locale, de l'Inspection générale de la Police Fédérale et de la Police Locale et de l'ASBL Service social de la Police Intégrée.

3. La décision de lancement du marché (fixant également les conditions du marché et la procédure) a été signée par le chef du Service *Procurement* le 16 mai 2025 [...].

4. L'avis de marché a été publié au *Bulletin des Adjudications* et au *Journal officiel de l'Union européenne* le 21 mai 2025 [...].

Le marché a ensuite fait l'objet de plusieurs avis rectificatifs successifs publiés au *Bulletin des Adjudications* et au *Journal officiel de l'Union européenne* les 25 juin 2025, 3 juillet 2025 et 8 juillet 2025 [...].

5. Le marché litigieux est soumis aux règles applicables aux secteurs classiques : à savoir, en particulier :

- o la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics [...];
- o l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques [...]; et
- o 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 [...].

6. Le marché a été passé par procédure ouverte avec publication européenne conformément à l'article 36 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics.

7. Le cahier spécial des charges (*Procurement* 2026 R3 008) a été publié avec les documents de marché en même temps que l'avis de marché [...].

Trois versions modifiées ont ensuite été successivement adoptées les 24 juin 2025, 2 juillet 2025 et 7 juillet 2025 et ont fait l'objet des avis rectificatifs mentionnés ci-avant.

8. Conformément au cahier spécial des charges, le marché est composé d'un lot unique constitué des cinq postes suivants [...]:

- o Poste 1: Traitement des commandes et chargement des comptes des membres du personnel bénéficiaires
- o Poste 2: Carte magnétique
- o Poste 3: Envoi de la carte magnétique
- o Poste 4: Transmission du code PIN
- o Poste 5: Création des comptes chèques-repas des membres du personnel bénéficiaires

Le cahier spécial des charges précise également que les marchés publics qui découlent de l'accord-cadre seront conclus avec un seul prestataire de services [...].

9. Le cahier spécial des charges prévoit que les offres des soumissionnaires seront évaluées au regard de critères d'attribution fondés sur le prix et la qualité, en vertu de la pondération suivante [...]:

Rang 1	Points	Rang 2	Points	Rang 3	Points
Prix	45				
Réseau d'acceptation	40	Couverture géographique	20	Région Bruxelles-Capitale	2,12
				Région wallonne	6,29
				Région flamande	11,59
		Etendue	20		
Disponibilité du service d'assistance pour le fonctionnaire dirigeant ou son mandataire	6				
Disponibilité du service d'assistance pour les membres du personnel bénéficiaires	5				
Utilisation matériaux recyclés pour la création des cartes électroniques des chèques-repas	2				
Système de contrôle et de reporting	2				
TOTAL	100				

1.2 Le déroulement de la procédure de passation et la décision attaquée

10. Ainsi qu'il ressort du procès-verbal électronique d'ouverture des offres du 22 juillet 2025, trois soumissionnaires ont déposé une offre dans le cadre du marché [...] :

- o la société anonyme Monizze [...] pour un montant de 0,00 € [...] ;
- o la société anonyme Pluxee Belgium [...] pour un montant de -429.933,24 € [...] ;
- o la société anonyme Edenred Belgium [...] pour un montant de -3.632.935,88 € [...].

11. Dans le cadre de l'examen des offres, la partie adverse a procédé à la vérification des prix, conformément à l'article 84 de la Loi Marchés publics et aux articles 33 à 35 de l'Arrêté Passation.

Après avoir constaté que les offres d'EDENRED et de PLUXEE mentionnaient un prix négatif et que l'offre de MONIZZE mentionnait un prix nul [...], la partie adverse leur a respectivement adressé, par un courrier recommandé du 24 juillet 2025 ainsi que par un courriel du même jour, une demande de justifications pertinentes [...].

Les soumissionnaires ont répondu aux demandes de justifications de la partie adverse dans les délais impartis [...].

Au terme de son examen, la partie adverse a considéré que les offres déposées par les trois soumissionnaires ne présentaient pas de prix anormaux.

12. Après avoir confirmé la régularité des offres et évalué ces dernières au regard des critères d'attribution susmentionnés, la partie adverse a comptabilisé les points attribués à chaque soumissionnaire et en a dressé le résumé suivant [...] :

	Offre N° 1 : EDENRED BELGIUM SA	Offre N° 2 : EDENRED BELGIUM SA	Offre N° 3 : PLUXEE BELGIUM SA
Réseau d'acceptation (40)	38,83 / 40	38,62 / 40	39,45 / 40
Disponibilité du service d'assistance pour le fonctionnaire dirigeant ou son mandataire (6)	6,00 / 6	1,88 / 6	6,00 / 6
Disponibilité du service d'assistance pour les bénéficiaires (5)	5,00 / 5	3,13 / 5	3,13 / 5
Utilisation matériaux recyclés pour la création des cartes électroniques des chèques-repas (2)	2,00 / 2	2,00 / 2	1,92 / 2
Système de contrôle et de reporting (2)	0,00 / 2	0,00 / 2	0,00 / 2
Prix (45)	45,00 / 45	0,37 / 45	5,65 / 45
TOTAL (100)	96,83 / 100	46,00 / 100	56,15 / 100

Partant, la partie adverse a constaté qu'il y avait lieu de classer les offres dans l'ordre suivant :

1. EDENRED BELGIUM SA :	96,83 / 100
2. PLUXEE BELGIUM SA :	56,15 / 100
3. MONIZZE SA :	46,00 / 100

La partie adverse en a conclu que l'offre d'EDENRED était l'offre régulière économiquement la plus avantageuse, tenant compte du meilleur rapport qualité/prix.

13. Par une décision adoptée le 13 octobre 2025 [...] et compte tenu de ce qui précède, la partie adverse a décidé :

- o de ne pas retenir les offres de MONIZZE et PLUXEE ;
- o d'attribuer le marché à EDENRED.

Il s'agit de la décision attaquée.

14. Concernant en particulier les éléments les plus directement pertinents dans le cadre de la résolution du litige, la décision motivée d'attribution mentionne ce qui suit concernant la vérification des prix et des coûts :

“ En vertu de l'article 35 de l'Arrêté Royal du 18 avril 2017, et compte tenu de l'article 75 dudit Arrêté Royal, le Pouvoir adjudicateur a soumis les offres introduites à une vérification des prix et des coûts. Dans ce cadre, il a été constaté que les offres d'EDENRED BELGIUM SA et de PLUXEE BELGIUM SA mentionnent un prix négatif pour le poste 1 et un prix nul pour tous les autres postes, et donc un prix total négatif, et que l'offre de MONIZZE SA mentionne un prix nul pour tous les postes et donc également pour le prix total. De ce fait, le Pouvoir adjudicateur a pu conclure que les trois soumissionnaires proposent des prix qui semblent anormalement bas, et a donc, le 24 juillet 2025, par courrier électronique et par courrier recommandé aux trois soumissionnaires, procédé à un examen des prix proposés, conformément à l'article 36 de l'Arrêté

Royal du 18 avril 2017, en leur demandant de fournir les justifications pertinentes au plus tard le 13 août 2025.

En réponse à l'examen des prix, le Pouvoir adjudicateur a reçu, dans les délais impartis, les justifications demandées des trois soumissionnaires.

Le Pouvoir adjudicateur a évalué les justifications reçues conformément à l'article 36, § 3, de l'Arrêté Royal du 18 avril 2017. Il a pu constater que les prix négatifs et les prix nuls s'expliquent principalement par le contexte spécifique du secteur de l'émission de chèques-repas électroniques. À cet égard, les trois soumissionnaires soulignent que le prix payé par un employeur n'est pas la seule source de revenus pour l'émetteur de chèques-repas, mais que le paiement de commissions par les commerçants qui font partie du réseau d'acceptation génère également des revenus. Le Pouvoir adjudicateur peut également comprendre que plus une organisation compte d'employés, plus le prix pour cet employeur peut être réduit, de sorte qu'un prix nul ou négatif peut même être proposé à un grand employeur tel que la Police Intégrée. En outre, les soumissionnaires réalisent une grande efficacité en termes de coûts, car le processus est en grande partie électronique. En outre, les coûts fixes des soumissionnaires sont répartis sur un très grand nombre de clients ; ces coûts sont proportionnellement moins élevés pour les grandes organisations telles que la Police Intégrée. Tous les soumissionnaires confirment que leurs études de rentabilité montrent que, même avec des coûts plus élevés pour divers postes au début du marché, ils sont en mesure de couvrir tous les coûts et de générer des bénéfices avec les prix proposés au cours de la durée du marché. Le Pouvoir adjudicateur estime que les justifications avancées par les trois soumissionnaires sont suffisantes pour étayer cette affirmation.

Dans l'évaluation des justifications reçues, le Pouvoir adjudicateur a également tenu compte du fait qu'il s'agit d'un secteur réglementé par les pouvoirs publics en ce sens que tous les soumissionnaires sont agréés en qualité d'éditeur de titres-repas sous forme électronique conjointement par le ministre des Affaires sociales, le ministre de l'Emploi, le ministre des Indépendants et le ministre des Affaires économiques, l'une des conditions fonctionnelles de l'agrément étant que les éditeurs respectent l'ouverture du marché.

À l'issue de son enquête, le Pouvoir adjudicateur a pu conclure que les prix des offres introduites ne présentent pas de caractère anormal" [...].

En ce qui concerne l'évaluation des offres au regard du critère d'attribution "Réseau d'acceptation", la décision litigieuse mentionne ce qui suit :

“ 2.4.1.1 Sous-critère d'attribution 'Couverture géographique' (20 points)

Le sous-critère d'attribution 'Couverture géographique du réseau d'acceptation' a été évalué en utilisant les listes Excel détaillées et exhaustives de tous les points d'acceptation du réseau d'acceptation des soumissionnaires, jointes aux offres. Lors du calcul du nombre de points d'acceptation, les points d'acceptation au même lieu ont été comptabilisés pour chaque offre comme un seul point d'acceptation afin d'exclure autant que possible les doublons. Les scores ont été calculés sur base du modèle prédéfini suivant avec un maximum de vingt (20) points.

Pour chaque offre, le nombre de points obtenu pour chaque région a été additionné.

[...]

2.4.1.2 Sous-critère d'attribution 'Etendue' (20 points)

Le sous-critère d'attribution 'Etendue du réseau d'acceptation' a été évalué en utilisant les listes Excel détaillées et exhaustives de tous les points d'acceptation du réseau d'acceptation des soumissionnaires, jointes aux offres. Lors du calcul du nombre de points d'acceptation, les points d'acceptation au même lieu ont été comptabilisés pour chaque offre comme un seul point d'acceptation afin d'exclure autant que possible les doublons. Les scores ont été calculés sur base du modèle prédéfini suivant avec un maximum de vingt (20) points.

L'offre avec le réseau d'acceptation le plus grand pour les chèques-repas que le soumissionnaire émet a reçu le nombre maximal de points. Pour les autres

offres, les points ont été attribués par interpolation linéaire selon la formule suivante [...]

2.4.1.3 Résumé pour le critère 'Réseau d'acceptation' (40 points)

Les points obtenus par les trois (3) firmes pour le critère 'Réseau d'acceptation' sont les suivants :

	Offre N° 1 : EDENRED BELGIUM SA	Offre N° 2 : MONIZZE SA	Offre N° 3 : PLUXEE BELGIUM SA
Réseau d'acceptation	38,83 / 40	38,62 / 40	39,45 / 40

15. Par un courrier recommandé du 15 octobre 2025 et un courriel du 14 octobre 2025, la partie adverse a communiqué aux soumissionnaires sa décision motivée d'attribution [...] ».

IV. Intervention

Par une requête introduite le 7 novembre 2025, la société anonyme Edenred Belgium demande à intervenir dans la procédure en référé d'extrême urgence.

En tant que bénéficiaire de la décision d'attribution 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. Confidentialité

La requérante demande que soit maintenue la confidentialité des pièces 3, 7 et 10 de son dossier. Cette demande est toutefois contestée par les parties adverse et intervenante pour ce qui concerne la pièce 10.

La partie adverse dépose à titre confidentiel seize pièces identifiées sous les titres A à D du dossier administratif. Observant que, dans le cadre des débats relatifs à la première branche du moyen, les parties adverse et intervenante reprochent à la requérante de ne pas argumenter sur la base de chiffres qui correspondent exactement à la décomposition du prix fourni par Edenred, la requérante estime que, si le Conseil d'État devait se rallier à cette critique, il conviendrait d'ordonner la levée de confidentialité des pièces C1 à C4 du dossier administratif, desquelles ressort la décomposition du prix proposé par l'intervenante.

L'intervenante demande, quant à elle, que soit maintenue la confidentialité des pièces 3 à 5 de son dossier.

Il ne paraît, *prima facie*, pas contestable que les pièces dont la levée de confidentialité est demandée contiennent des informations relevant de la concurrence

et du secret des affaires. En l'espèce, l'atteinte que pourraient causer les levées de confidentialité sollicitées à la protection des secrets d'affaires en cause ne paraît pas nécessaire à la protection juridictionnelle des parties qui demandent cette levée. Il n'y a donc pas lieu d'ordonner celle-ci.

Pour les autres pièces, dont la confidentialité n'est pas contestée, il y a lieu de la maintenir à ce stade de la procédure.

VI. Premier moyen – première branche

VI.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante soulève un premier moyen, « pris de la violation des articles 4, 81, § 3, alinéa 2 et 84 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ; la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ; 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 et de certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de concessions ; la violation des articles 33, 35 et 36 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques ; la violation des principes généraux de la motivation interne des actes administratifs, d'égalité, de transparence et de proportionnalité ; la violation du devoir de minutie ; l'erreur manifeste d'appréciation et l'excès de pouvoir ».

Elle soutient, en la première branche de ce moyen, que « [l]a motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pourquoi la partie adverse a jugé le prix d'Edenred normal, au terme de l'examen des prix auquel elle a procédé ».

Au titre des développements de cette première branche, elle émet quelques considérations générales sur le contrôle des prix et soutient, pour le cas d'espèce, que « la motivation développée dans l'acte attaqué se révèle insuffisante. Elle ne permet pas à la requérante de comprendre les raisons qui ont conduit la partie adverse à juger acceptables les justifications produites par la société Edenred, afin de démontrer la normalité des prix de son offre, ni pourquoi ces prix ont été jugés normaux. Elle ne permet pas non plus de s'assurer que la partie adverse a procédé à l'examen des prix d'Edenred avec la minutie requise ». Elle formule plus particulièrement trois critiques :

- Premièrement, la motivation développée par la partie adverse n'est pas individualisée et demeure stéréotypée.
Conformément à l'arrêt du Conseil d'État du 23 décembre 2024 précédemment rappelé, un pouvoir adjudicateur doit, lorsqu'il est confronté à un prix négatif, procéder à un examen concret et circonstancié de la justification avancée par les soumissionnaires pour justifier ce prix négatif. Cela suppose une appréciation individualisée fondée sur des données objectives et précises.
Or, la motivation de la décision litigieuse ne reflète aucun examen de cette nature.
- Deuxièmement, la motivation développée par la partie adverse est d'autant moins compréhensible que la requérante dispose d'éléments concrets – exposés ci-après – qui montrent que le prix négatif proposé par Edenred entraîne un déficit significatif sur la durée du Marché (6 ans).
- Troisièmement, la prétendue normalité des prix d'Edenred est d'autant plus incompréhensible que la viabilité d'une offre dans le cadre du Marché dépend directement du réseau d'acceptation du soumissionnaire. En effet, comme exposé précédemment, la seule source de revenus des opérateurs figure dans le poste « *Affiliate Revenue* » (revenus affiliés), et correspond aux revenus perçus auprès des commerçants (restaurants, supermarchés, magasins de proximité, etc.) lors de l'utilisation des chèques-repas.

S'agissant de la première critique, les développements se lisent comme suit :

- « [...] la motivation développée par la partie adverse n'est pas individualisée et demeure stéréotypée.
Conformément à l'arrêt du Conseil d'État du 23 décembre 2024 précédemment rappelé, un pouvoir adjudicateur doit, lorsqu'il est confronté à un prix négatif, procéder à un examen concret et circonstancié de la justification avancée par les soumissionnaires pour justifier ce prix négatif. Cela suppose une appréciation individualisée fondée sur des données objectives et précises.
Or, la motivation de la décision litigieuse ne reflète aucun examen de cette nature. En effet, la partie adverse se borne à invoquer des éléments généraux relatifs au "contexte du secteur", tels que les revenus tirés des commissions versées par les commerçants affiliés, les économies d'échelle propres aux grands employeurs ou encore la digitalisation du processus de gestion des titres-repas.
De telles considérations d'ordre général ne permettent pas de justifier concrètement le caractère normal des prix proposés par Edenred. Elles amalgament en outre les trois soumissionnaires dans un raisonnement unique, sans exposer les considérations propres à chacun ni démontrer que les justifications fournies par Edenred, en particulier, auraient fait l'objet d'une évaluation autonome et approfondie.
Pour ce motif déjà, l'acte attaqué ne satisfait pas à l'obligation de motivation formelle, telle que la jurisprudence la définit ».

B. Note d'observations

En substance, la partie adverse réfute le moyen, en sa première branche, dans les termes suivants :

« les motifs formellement exprimés dans l'acte attaqué sont suffisants et adéquats afin de comprendre les raisons pour lesquelles le prix d'EDENRED et des autres soumissionnaires a été considéré comme normal. En réalité, le moyen consiste à reprocher à la partie adverse de ne pas révéler les motifs des motifs. Il en va d'autant plus ainsi que l'étendue de la motivation doit être conciliée avec la protection des aspects confidentiels des offres et que le dossier administratif confidentiel (qui peut être contrôlé par le Conseil d'État) atteste sur le fond de la réalité et de la régularité des vérifications réalisées par la partie adverse ».

C. Requête en intervention

En réponse à la première branche du moyen, l'intervenante formule des observations qu'elle résume dans les termes suivants :

« 10. La motivation formelle de la décision est adéquate. Son caractère "général" et applicable aux trois offres ne la rend pas stéréotypée. La partie adverse ne devait pas mentionner les motifs de ses motifs. La partie adverse a motivé adéquatement sa décision, en tenant compte de l'impératif majeur de la confidentialité des offres.
11. Le pouvoir adjudicateur dispose d'une large marge d'appréciation en matière de vérification du caractère normal des prix, et plus spécifiquement pour déterminer si ces justifications sont acceptables ou non. La partie adverse a exercé régulièrement son pouvoir d'appréciation, sans erreur et sans erreur manifeste d'appréciation.
En réponse à l'interrogation qui lui a été faite, la SA EDENRED BELGIUM a fourni une justification de prix dont il a pu être conclu que ses prix ne présentaient pas de caractère anormal.
Les critiques de la SA PLUXEE ne reposent en réalité que sur des pures suppositions, voire sur des motifs erronés.
En conclusion, le premier moyen n'est pas sérieux ».

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

Estimant, à l'occasion de leur vérification, que les prix proposés par les trois soumissionnaires présentaient une apparence d'anormalité, la partie adverse a invité ceux-ci à fournir leurs justifications, dans le cadre de la procédure d'examen visée à l'article 35 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques.

C'est la décision par laquelle la partie adverse a estimé suffisantes les justifications apportées par les soumissionnaires qui est critiquée par le moyen en sa première branche. Cette décision est motivée dans les termes suivants :

« En vertu de l'article 35 de l'Arrêté Royal du 18 avril 2017, et compte tenu de l'article 75 dudit Arrêté Royal, le Pouvoir adjudicateur a soumis les offres introduites à une vérification des prix et des coûts. Dans ce cadre, il a été constaté que les offres d'EDENRED BELGIUM SA et de PLUXEE BELGIUM SA mentionnent un prix négatif pour le poste 1 et un prix nul pour tous les autres postes, et donc un prix total négatif, et que l'offre de MONIZZE SA mentionne un prix nul pour tous les postes et donc également pour le prix total. De ce fait, le Pouvoir adjudicateur a pu conclure que les trois soumissionnaires proposent des prix qui semblent anormalement bas, et a donc, le 24 juillet 2025, par courrier électronique et par courrier recommandé aux trois soumissionnaires, [...] procédé à un examen des prix proposés, conformément à l'article 36 de l'Arrêté Royal du 18 avril 2017, en leur demandant de fournir les justifications pertinentes au plus tard le 13 août 2025.

En réponse à l'examen des prix, le Pouvoir adjudicateur a reçu, dans les délais impartis, les justifications demandées des trois soumissionnaires.

Le Pouvoir adjudicateur a évalué les justifications reçues conformément à l'article 36, § 3, de l'Arrêté Royal du 18 avril 2017. Il a pu constater que les prix négatifs et les prix nuls s'expliquent principalement par le contexte spécifique du secteur de l'émission de chèques-repas électroniques. À cet égard, les trois soumissionnaires soulignent que le prix payé par un employeur n'est pas la seule source de revenus pour l'émetteur de chèques-repas, mais que le paiement de commissions par les commerçants qui font partie du réseau d'acceptation génère également des revenus. Le Pouvoir adjudicateur peut également comprendre que plus une organisation compte d'employés, plus le prix pour cet employeur peut être réduit, de sorte qu'un prix nul ou négatif peut même être proposé à un grand employeur tel que la Police Intégrée. En outre, les soumissionnaires réalisent une grande efficacité en termes de coûts, car le processus est en grande partie électronique. En outre, les coûts fixes des soumissionnaires sont répartis sur un très grand nombre de clients ; ces coûts sont proportionnellement moins élevés pour les grandes organisations telles que la Police Intégrée. Tous les soumissionnaires confirment que leurs études de rentabilité montrent que, même avec des coûts plus élevés pour divers postes au début du marché, ils sont en mesure de couvrir tous les coûts et de générer des bénéfices avec les prix proposés au cours de la durée du marché. Le Pouvoir adjudicateur estime que les justifications avancées par les trois soumissionnaires sont suffisantes pour étayer cette affirmation.

Dans l'évaluation des justifications reçues, le Pouvoir adjudicateur a également tenu compte du fait qu'il s'agit d'un secteur réglementé par les pouvoirs publics en ce sens que tous les soumissionnaires sont agréés en qualité d'éditeur de titres-repas sous forme électronique conjointement par le ministre des Affaires sociales, le ministre de l'Emploi, le ministre des Indépendants et le ministre des Affaires économiques, l'une des conditions fonctionnelles de l'agrément étant que les éditeurs respectent l'ouverture du marché.

A l'issue de son enquête, le Pouvoir adjudicateur a pu conclure que les prix des offres introduites ne présentent pas de caractère anormal ».

Le but de la vérification et – le cas échéant – de l'examen des prix est de rechercher des prix éventuellement anormaux. L'objectif 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.

Un prix « zéro » ou un prix négatif qui, de prime abord, revient à offrir une prestation gratuitement ou à rétribuer, en plus de réaliser la prestation, le pouvoir adjudicateur, doit, en règle, attirer l'attention de ce dernier ; celui-ci doit examiner de tels prix avec la plus grande minutie et la plus grande diligence avant de conclure à leur absence d'anormalité.

L'obligation de motivation formelle, à laquelle l'autorité adjudicatrice est tenue doit notamment permettre aux intéressés 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.

En présence d'un prix « zéro » ou d'un prix négatif, la décision de ne pas considérer comme anormalement bas les prix d'une offre doit faire l'objet d'une motivation précise, faisant ressortir la réalité, l'exactitude et la pertinence des éléments sur lesquels l'adjudicateur a fondé cette décision. En principe, seuls les motifs exprimés dans l'acte administratif peuvent être pris en considération. Cette exigence doit toutefois se comprendre de manière raisonnable et n'empêche pas d'avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif, lesquels viendraient dans le prolongement des motifs exprimés dans l'acte, tout en éclairant la portée de ceux-ci.

La première critique de la première branche du moyen ne porte pas, en soi, sur l'admissibilité de prix nuls ou négatifs, la requérante ayant elle-même remis un prix négatif. Il ressort d'ailleurs du titre « 8. Critères d'attribution » du cahier des charges que – pour ce qui concerne la méthode de détermination de l'offre économiquement la plus avantageuse, au regard du critère « prix » – la partie adverse s'attendait à l'éventualité de prix nuls ou négatifs dès lors que la formule utilisée pour évaluer ce critère « prix » envisageait cette possibilité. La critique formulée à ce stade par la requérante porte, en substance, sur l'insuffisance ou l'inadéquation de la motivation formelle quant aux raisons pour lesquelles la partie adverse a accepté les justifications de l'attributaire.

Force est de constater que la motivation de l'acte attaqué repose uniquement sur des considérations générales visant à exposer les motifs pour lesquels des prix nuls ou négatifs ont pu être remis par les différents soumissionnaires, particulièrement en considération des caractéristiques du secteur d'activités concerné. La motivation de l'acte attaqué, qui n'est certes, pas erronée sur ce point, ne permet toutefois pas de comprendre pourquoi la partie adverse a accepté les justifications de

prix remises par les différents soumissionnaires pris individuellement, et en particulier les justifications de l'attributaire.

Certes, comme l'indique à juste titre la partie adverse, l'obligation de motivation formelle doit-elle être conciliée avec le devoir de confidentialité qui s'impose également à elle. S'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. Or, en l'espèce, la motivation formelle de l'acte attaqué n'expose pas pourquoi les justifications relatives aux prix négatifs remis par l'attributaire ont été en particulier acceptées. S'il peut se défendre que le seul fait que la partie adverse ait motivé globalement sa décision de considérer les justifications de prix remises par les trois soumissionnaires comme acceptables ne rende pas *ipso facto* cette motivation inadéquate, cela semble toutefois supposer que les prix remis et les justifications transmises par les différents soumissionnaires soient très similaires, ce qui n'est, *prima facie*, pas le cas en l'espèce, au vu des indications – extraites de pièces confidentielles du dossier administratif – que donne la partie adverse dans sa note d'observations.

Si le caractère confidentiel des justifications transmises ne fait pas de doute et s'il ne peut être reproché à la décision motivée d'attribution de ne pas retranscrire précisément les éléments concrets de ces justifications, encore ne faut-il pas priver de sens l'obligation de motivation formelle qui s'impose à la partie adverse. Ainsi, par exemple, la motivation ne mentionne pas – ce qui aurait pu se faire sans révéler tous les détails – l'incidence, pour l'intervenante, d'autres sources de revenus que les commissions versées par les commerçants, alors que ce fait est notamment évoqué dans la requête en intervention, à propos des intérêts générés – tant pour l'intervenante que pour la requérante – par le *Float*. La motivation ne peut donc être considérée comme adéquate sur ce point.

La motivation de l'acte attaqué pose enfin question dès lors qu'elle ne permet pas – à défaut d'indications plus précises qui y figureraient ou ressortiraient du dossier administratif – de comprendre ce qui a finalement déterminé la partie adverse à admettre les justifications fournies par l'intervenante, nonobstant les questions que semblaient susciter ces justifications, comme cela paraît *prima facie* se comprendre à la lecture du rapport d'analyse des justifications, identifié comme pièce D.2 du dossier administratif confidentiel.

Dans ces circonstances, il n'est pas possible de vérifier les raisons pour lesquelles la partie adverse a considéré comme acceptables les justifications transmises par la partie intervenante. Le moyen doit donc être déclaré sérieux, à tout le moins en ce qu'il dénonce une méconnaissance de l'obligation de motivation formelle qui incombait à la partie adverse.

VII. 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.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société anonyme Edenred Belgium est accueillie.

Article 2.

La suspension de l'exécution de la décision du 13 octobre 2025 attribuant le marché public de services ayant pour objet un "Accord-cadre pluriannuel de services pour la création, la distribution et la gestion de chèques-repas électroniques octroyés mensuellement aux membres du personnel de la Police Intégrée, structurée à deux niveaux" à Edenred Belgium est ordonnée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Les pièces 3, 7 et 10 du dossier de pièces de la requérante, les pièces A à D du dossier administratif et les pièces 3 à 5 du dossier de pièces de l'intervenante sont, à ce stade de la procédure, tenues pour confidentielles.

Article 5.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 3 décembre 2025, par la VI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

David De Roy,
Adeline Schyns,

président de chambre,
greffière.

La Greffière,

Le Président,

Adeline Schyns

David De Roy