

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

n° 266.413 du 20 avril 2026

A 247.531/VI-23.743

En cause : **la société coopérative MULTIPHARMA,**
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Anthony POPPE et Ellen
 VERSCHUËRE, avocats,
 Bollebergen 2a, boîte 20
 9052 Gand,
 et étant également assistée et représentée
 par M^e Yves SCHNEIDER, avocat,

 contre :

 le Centre public d'action sociale d'Ixelles,
 représenté par son conseil de l'action sociale,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Jean LAURENT et Charline
 SERVAIS, avocats
 avenue Louise 250
 1050 Bruxelles.

I. Objet des requêtes

Par une requête introduite le 27 février 2026, la partie requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision du CPAS d'Ixelles du 17 décembre 2025, notifiée le 12 février 2026, écartant l'offre de [la SC] Multipharma [...] pour irrégularité substantielle et attribuant le marché public de services "Services et produits pharmaceutiques comprenant la préparation de médication individuelle (PMI) pour les résidents des maisons de repos du CPAS d'Ixelles" à [la SA] Pharma Force [...] ».

Par une requête introduite le 10 avril 2026, la partie requérante demande l'annulation de la décision précitée.

II. Procédure

Par une ordonnance du 2 mars 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 18 mars 2026.

La contribution et le droit visés respectivement aux articles 66, 6°, et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

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

Une ordonnance du 2 avril 2026 a rouvert les débats et fixé l'affaire à l'audience du 14 avril 2026, le conseiller d'État qui a entendu les parties à l'audience du 18 mars 2026 étant absent pour raisons médicales et devant être remplacé par un autre membre de la VI^e chambre pour entendre les parties et permettre la tenue du délibéré.

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

M^e Yves Schneider, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Charline Servais, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier 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. Faits utiles à l'examen de la demande

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

« 1. En date du 21 mai 2025, le Conseil de la partie adverse décide de lancer un marché public ayant pour objet « Services et produits pharmaceutiques comprenant la préparation de médication individuelle (PMI) pour les résidents des maisons de repos du CPAS d'Ixelles » (pièce n°1).

Le marché précité est opéré par procédure négociée sans publication préalable.

2. Le cahier spécial des charges (ci-après “CSC”) décrit l’objet du marché de la sorte (pièce n°2) :

“ Le présent marché est destiné aux deux Maisons de Repos et de Soins du CPAS d’Ixelles afin qu’elles puissent fournir à leurs Résidents les médicaments nécessaires à leur traitement médical.
La délivrance des médicaments aux maisons de repos se fera principalement via la Préparation de Médication Individuelle (PMI) réalisée par une pharmacie.
Le marché est conclu sur base annuelle. La durée maximale de ce marché est de 4 ans (soit trois reconductions possibles)”.

Les points I.12 et I.13 du CSC précisent qu’il est interdit de proposer des variantes ou options libres et qu’aucune variante ou option exigée/autorisée n’est prévue.

3. Les 4 offres suivantes sont remises avant la date limite d’introduction des offres :

- MDD Pharma (Mint), Avenue Pasteur 2 à 1300 Wavre (pièce confidentielle C) ;
- Multipharma, Marie Curiesquare 30 à 1070 Brussel (pièce confidentielle A). ;
- Pharma Force, Poortakkerstraat 41G à 9051 Sint-Denijs-Westrem. (pièce confidentielle B).
- Pharmacie Mercure, Avenue Henri Liebrecht 76 à 1090 Bruxelles (pièce confidentielle D).

4. En date du 24 septembre 2025, la partie adverse décide d’attribuer le marché à la société Pharma Force. (pièce n°4)

5. En date du 3 novembre 2025, la partie requérante introduit une requête en suspension d’extrême urgence devant Votre Conseil à l’encontre de la décision précitée (affaire G/A 246.294/VI-23.511).

6. En sa séance du 20 novembre 2025, le Conseil de la partie adverse procède au retrait de la décision d’attribution précitée. (pièce n°5)

Cette décision est notifiée à Votre Conseil par courrier du 25 novembre 2025. (pièce n°6)

Par son arrêt n° 265.071 du 5 décembre 2025, Votre Conseil constate la perte d’objet du recours [*sic*].

7. En date du 17 décembre 2025, la partie adverse adopte une nouvelle décision d’attribution par laquelle elle décide d’attribuer le marché à Pharma Force (pièce n°8) :

Il s’agit de l’acte attaqué.

Le rapport d’attribution est notifié aux soumissionnaires par un courrier du 11 février 2026. (pièce n°9)

8. En date du 20 février 2026, les conseils de la requérante adressent un courrier de mise en demeure à la partie adverse de retirer la décision déclarant irrégulière l’offre de la S.A. Multipharma (pièce n°10)

9. En date du 26 février 2026, les conseils de la partie adverse répondent au courrier de mise en demeure et rejettent la demande de la requérante. (pièce n°11)

10. En date du 26 février 2026, la partie adverse notifie à la requérante la décision d’attribution litigieuse. (pièce n°12) ».

IV. Recevabilité de la demande de suspension

IV.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse conteste l'intérêt à agir de la requérante en affirmant que les critiques qu'elle formule ne permettent de démontrer ni que son offre aurait dû être déclarée régulière et analysée au regard des critères d'attribution ni que l'offre de l'attributaire pressenti serait elle-même irrégulière. Elle relève qu'en toute hypothèse, dans le cadre du rapport précédent la première décision d'attribution du 24 septembre 2025, l'offre de la requérante a été comparée à celle de l'attributaire pressenti et a obtenu un score bien moins élevé (61/100 contre 81,67/100), en sorte qu'elle n'aurait jamais obtenu le marché.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 15 de 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' dispose que l'instance de recours peut ordonner la suspension de l'exécution des décisions prises par les autorités adjudicatrices dans les mêmes conditions que celles visées à l'article 14 de la même loi, c'est-à-dire pour autant, d'une part, que le recours soit introduit par une personne qui a, ou a eu, un intérêt à obtenir le marché et, d'autre part, que les violations alléguées aient lésé, ou risqué de léser, la partie requérante.

En l'espèce, la requérante est un opérateur économique qui a fait offre pour le marché considéré. Elle soulève, par ailleurs, au moins un moyen fondé sur une violation qui l'a lésée ou a risqué de la léser : dans les premier et deuxième moyens de la requête, elle reproche notamment à la partie adverse d'avoir écarté d'office son offre, sans envisager de lui permettre de régulariser celle-ci alors même qu'une telle faculté a été accordée à un autre soumissionnaire.

Si la requérante avait pu régulariser son offre, celle-ci aurait pu être comparée aux autres offres régulières. Contrairement à ce que soutient la partie adverse, il ne peut être exclu que la requérante ait pu remporter le marché. Le classement auquel la partie adverse se réfère pour affirmer que l'offre de la requérante n'aurait, en tout état de cause, pas été retenue a conduit à l'adoption d'une première décision d'attribution, laquelle a été contestée par la requérante. Dans son recours, celle-ci mettait notamment en cause l'analyse des offres réalisée par la partie adverse (A.246.294/VI-23.511). Cette décision du 24 septembre 2025 a ensuite été retirée au motif qu'une nouvelle analyse des offres s'imposait.

L'exception d'irrecevabilité de la demande, soulevée par la partie adverse, ne peut être retenue.

V. Premier et deuxième moyens

V.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante prend un premier moyen « de la violation de l'obligation de motivation formelle telle que prévue aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de transparence, d'égalité et de non-discrimination énoncés [à l'article] 4 de la loi [du 17 juin 2016] relative aux marchés publics, du principe de motivation matérielle, ainsi que des principes généraux de bonne administration, en particulier le devoir de minutie et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elle énonce le premier moyen comme suit :

« En ce que la décision attaquée renvoie à l'article 56 de la loi relative aux marchés publics du 17 juin 2016 et à l'article 54 de l'arrêté royal relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques du 18 avril 2017 qui ne s'appliquent pas à cette procédure d'attribution ;

En ce que, la partie adverse a considéré que la proposition de variante formulée dans l'offre de la partie requérante affecte celle-ci d'une irrégularité substantielle qui aurait pour conséquence que l'offre devait être automatiquement rejetée, sans, en outre, exprimer au regard de quelle base juridique ou de quelle disposition du cahier spécial des charges l'offre de la partie requérante aurait dû être déclarée irrégulière et devait être d'office écartée ;

En ce que ces motifs sont d'autant plus inconsistants que le pouvoir adjudicateur a accordé à un autre soumissionnaire, MDD Pharma, la possibilité de régulariser son offre ;

Alors que l'évaluation de la régularité des offres doit être réalisée, sans commettre d'erreur et avec soin et minutie et doit reposer sur des motifs factuels et juridiques corrects, valables et exprimés ».

La requérante prend un deuxième moyen « de la violation des principes de transparence, d'égalité et de non-discrimination énoncés [à l'article] 4 de la loi du 17 juin 2016, de l'obligation de la motivation formelle telle que prévue aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de la motivation matérielle et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elle énonce le deuxième moyen comme suit :

« En ce que la partie adverse a permis, sans en exprimer les motifs, au soumissionnaire MDD Pharma de régulariser son offre, ce qu'elle n'a pas permis à la partie requérante ;

Alors que l'obligation de motivation formelle qui s'impose au pouvoir adjudicateur doit permettre aux destinataires de la décision d'attribution 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 ; que les soumissionnaires doivent être traités de manière égale et transparente dans le cadre de cette évaluation de la régularité et qu'il n'est pas autorisé à un soumissionnaire de modifier son offre en cours de procédure ».

Les premier et deuxième moyens font l'objet de développements qui n'ont toutefois pas été résumés conformément à ce que prévoit l'article 2, § 1^{er}, alinéas 3 et 4, du règlement général de procédure, rendu applicable à la procédure en référé d'extrême urgence par l'article 8, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 novembre 2024 'déterminant la procédure en référé et modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', lequel renvoie à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, du même arrêté royal.

B. Note d'observations

La partie adverse résume en ces termes les développements de sa réponse au premier moyen de la requête :

« Premièrement, c'est à tort que la partie requérante soutient que la motivation de la décision serait erronée en ce qu'il ne pouvait être fait référence à l'article 56 de la loi du 17 juin 2016 visée au moyen. En effet, en application de l'article 89, § 3, de cette loi, cité par la requérante, le pouvoir adjudicateur est "à tout le moins tenu" de respecter les dispositions listées dans la disposition précitée et peut décider d'appliquer d'autres dispositions de la loi au marché lorsqu'il établit son CSC. En l'espèce, le pouvoir adjudicateur a fait choix d'appliquer l'article 56 de la loi précitée au marché en prévoyant spécifiquement aux articles I.12 et I.13 du cahier spécial des charges que les variantes et options libres étaient interdites et qu'aucune variante/option exigée ou autorisée n'était prévue. Il pouvait donc parfaitement se fonder sur cette disposition – rendue applicable au marché à travers le CSC – pour justifier l'irrégularité de l'offre remise par la requérante, dans la décision d'attribution litigieuse.

Deuxièmement, c'est à tort que la partie requérante soutient que la décision contestée ne pouvait faire référence à l'article 54 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques dès lors que cette disposition figure bien parmi les dispositions applicables en vertu de l'article 4, § 2, 2^o, de ce même arrêté.

Troisièmement, c'est à tort que la requérante soutient que le pouvoir adjudicateur ne devait pas écarter d'office l'offre de la requérante en raison de l'irrégularité qui l'affecte dès lors qu'aucune clause du CSC ne lui imposait d'agir de la sorte. Tout d'abord, il est indéniable que l'offre de la requérante est affectée d'une irrégularité substantielle et cela n'est pas contesté par la requérante. Ensuite, l'irrégularité constatée n'était pas régularisable dès lors que la requérante ne pouvait être autorisée *a posteriori* d'opérer un choix quant à l'offre qu'elle décidait de

maintenir, dès lors que le pouvoir adjudicateur violerait ce faisant le principe d'égalité. Enfin, quant au sort à réserver à l'offre affectée d'une telle irrégularité substantielle, le cahier des charges ne reprend aucune ligne de conduite à adopter et l'article 76, § 5, cité par la partie requérante n'est pas applicable au présent marché dès lors qu'il n'est pas visé à l'article 89, § 3, précité et que la partie adverse n'a pas indiqué dans son CSC qu'il serait fait application de cette disposition. Le pouvoir adjudicateur pouvait parfaitement décider quel sort il entendait réserver à une offre affectée d'une irrégularité substantielle. Il pouvait parfaitement décider d'appliquer la règle générale qui consiste à écarter d'office une offre affectée d'une telle irrégularité et n'était aucunement tenu d'opérer le choix visé à l'article 76, § 5, non applicable, et d'exposer les motifs d'un tel choix dans la décision d'attribution.

Quatrièmement, il sera démontré dans le cadre du second moyen que la situation du soumissionnaire MDD Pharma était fondamentalement différente de celle de la requérante de sorte que les offres de ces soumissionnaires ne devaient pas être traitées de manière similaire. La motivation de la décision litigieuse est par ailleurs suffisante, adéquate et pertinente. Elle permet à la requérante de comprendre les motifs pour lesquels son offre est écartée ».

Elle résume, comme suit, les développements de sa réponse au deuxième moyen de la requête :

« Premièrement, l'article 66, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi de 2016, cité par la requérante, permet à l'adjudicateur d'inviter les soumissionnaires à présenter, compléter, clarifier ou préciser les informations ou les documents repris dans leur offre. Il est précisé que les éléments essentiels de l'offre ne peuvent être modifiés et que les demandes doivent respecter le principe d'égalité. La partie adverse a correctement appliqué cette disposition en écartant d'office l'offre de la requérante en raison de son irrégularité substantielle et en ne laissant pas à la requérante l'opportunité de clarifier son offre. Une telle invitation à clarifier et donc régulariser son offre, sur base de l'article 66 précité, aurait conduit à permettre à la requérante de choisir quelle offre elle décide de maintenir au-delà du délai de remise des offres et aurait donc manifestement violé le principe d'égalité. La requérante aurait par ailleurs été ainsi autorisée à modifier un élément essentiel de son offre. La motivation de la décision contestée permet en outre à la requérante de comprendre les raisons pour lesquelles il a été considéré que son offre était affectée d'une irrégularité substantielle et devait dès lors être écartée.

Deuxièmement, la situation de l'offre du soumissionnaire MDD Pharma était entièrement différente. La clarification demandée concernait une exigence technique non essentielle qui n'a aucunement pour effet de modifier l'offre du soumissionnaire. Ce dernier a d'ailleurs confirmé être en mesure d'assurer les livraisons des PMI de manière hebdomadaire ou bihebdomadaire aux mêmes conditions que celles évoquées dans son offre et avec la même qualité de service. Il est également précisé que "la ristourne octroyée au résident reste d'application". Il en résulte que l'offre de ce soumissionnaire a simplement été clarifiée et non modifiée en conformité avec l'article 66 précité. La motivation de la décision est adéquate, suffisante et pertinente.

Troisièmement, conformément au principe d'égalité, le pouvoir adjudicateur doit veiller :

- à ne pas traiter de manière différente des personnes se trouvant dans une situation comparable ;
- à ne pas traiter de manière similaire des personnes se trouvant dans une situation différente.

Dès lors que la requérante ne se trouvait pas dans une situation similaire à MDD Pharma, sa situation ne pouvant être régularisée, elle ne pouvait être traitée de manière similaire ».

V.2. Appréciation du Conseil d'État

À l'audience, la requérante indique renoncer à la première branche du premier moyen, dans laquelle elle reproche à l'acte attaqué de se référer à l'article 56 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics ainsi qu'à l'article 54 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques et elle soutient que l'appréciation de la régularité de son offre ne repose pas sur des éléments juridiques valables.

Pour le reste, la requérante indique que le marché litigieux est un marché public de « services sociaux et autres services spécifiques », visé à l'article 88 de la loi du 17 juin 2016 précitée, et qu'il est passé par procédure négociée sans publication préalable, conformément à l'article 89, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la même loi. Elle en déduit que l'article 76 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 précité n'est pas applicable à la procédure de passation litigieuse et qu'à défaut d'autres indications dans les documents du marché, la partie adverse disposait d'un large pouvoir d'appréciation pour permettre la régularisation des offres affectées d'une irrégularité. Elle reproche à la partie adverse de ne pas avoir exercé ce pouvoir d'appréciation en écartant automatiquement son offre entachée d'une irrégularité et relève qu'en sens contraire, la partie adverse a permis à la société MDD Pharma de régulariser son offre.

Les motifs de l'acte attaqué qui justifient l'écartement de l'offre de la requérante sont les suivants :

« Considérant que l'offre de Multipharma n'est pas conforme : en effet, dans sa “note spécifique” relative au premier critère d'attribution, le soumissionnaire Multipharma propose un service, appelé TotalMed, contribuant à diminuer la charge de travail du personnel infirmier (en offrant notamment une préparation des médicaments jusqu'à 92%) ; Que, plus loin, dans cette même note spécifique, le soumissionnaire évoque la question de la gestion des ordonnances médicales et il invite alors le pouvoir adjudicateur à effectuer un choix entre le mode de “gestion complète” des ordonnances (réduisant la charge de travail du personnel infirmier) ou le mode de “gestion partagée” des ordonnances (réduisant moins considérablement la charge de travail du personnel infirmier) ; Que le choix à opérer aura par ailleurs un impact sur la ristourne accordée aux résidents et, par conséquent, sur l'analyse des critères d'attribution;

Qu'en mentionnant ces deux possibilités, le soumissionnaire a en réalité introduit une offre de prix et une variante ;

Considérant que l'article 54 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques dispose que : “un soumissionnaire ne peut remettre qu'une offre par marché [...] L'alinéa 1^{er} ne porte pas préjudice à la possibilité ou à l'obligation d'introduire une ou plusieurs variantes ou une offre

comportant un ou plusieurs lots pour un même marché, pour autant que ceci soit permis en vertu respectivement de l'article 56 et 58 de la loi” ;

Considérant que l'article 56 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics dispose que : “le Pouvoir adjudicateur peut autoriser les soumissionnaires à introduire des variantes ou des options ou leur imposer de le faire. Il mentionne dans l'avis de marché ou dans les documents du marché en cas de procédure négociée sans publicité préalable s'il autorise ou impose l'introduction de variantes ou options. À défaut d'une telle mention, aucune variante ni option ne sera autorisée. Pour les marchés dont la valeur estimée est inférieure aux seuils fixés pour la publicité européenne, les soumissionnaires peuvent également, par dérogation à l'alinéa premier et en l'absence de clause contraire dans les documents du marché, introduire des variantes ou des options sans que l'avis de marché ou les documents de marché ne le mentionnent. Ces variantes ou options sont respectivement appelées des ‘variantes libres’ et ‘options libres’”.

Qu'en outre, le point 1.12 du cahier spécial des charges stipule “qu'il est interdit de proposer des variantes libres. Aucune variante exigée ou autorisée n'est prévue”;

Que, dès lors que le cahier spécial des charges énonce clairement l'interdiction de proposer une variante, l'offre du soumissionnaire Multipharma doit être écartée, car elle est entachée d'une irrégularité substantielle ; Qu'en effet, la remise d'une variante libre interdite est de nature à donner un avantage concurrentiel qui rompt l'égalité entre les soumissionnaires ; Que cela viole, de plus, le prescrit de l'article 56 précité ;

Que, par ailleurs, en ne respectant pas cette interdiction, il doit être considéré que Multipharma a en réalité remis deux offres, soit l'offre et une variante non autorisée, en contradiction avec l'article 54 précité qui interdit expressément la remise de deux offres pour un même marché ;

Qu'en prenant l'initiative de proposer deux propositions (gestion complète et gestion partagée), le soumissionnaire Multipharma a donc entaché ses offres d'une irrégularité substantielle ;

Que l'offre du soumissionnaire Multipharma doit être déclarée irrégulière ».

Il n'est pas contesté que le cahier spécial des charges applicable au marché en cause interdisait les variantes libres (point 1.12 du cahier). La requérante reconnaît que son offre proposait une telle variante et qu'elle était donc irrégulière à cet égard. Elle conteste cependant les conséquences que la partie adverse a tirées de cette irrégularité : elle affirme que, contrairement à ce qu'indique l'acte attaqué, la partie adverse n'était pas tenue d'écarter son offre, sans examiner la possibilité d'une régularisation et qu'elle devait exprimer les raisons pour lesquelles une telle régularisation n'était pas possible.

L'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 18 avril 2017 précité fixe la liste des articles de cet arrêté qui sont applicables lorsque le pouvoir adjudicateur décide de recourir à la procédure négociée sans publication préalable conformément à l'article 89, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 17 juin 2016 précitée, c'est-à-dire pour les marchés publics relevant des « services sociaux et autres services

spécifiques ». Comme le relève la requérante, l'article 76 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 n'est pas repris dans cette liste. Par ailleurs, le cahier spécial des charges ne mentionne pas que cette disposition serait applicable au marché litigieux, comme le permet l'article 4, § 2, alinéa 2, du même arrêté royal.

En l'absence d'application de l'article 76 précité, la partie adverse disposait d'un pouvoir d'appréciation complet pour déterminer les conséquences à tirer de la présentation, dans l'offre de la requérante, d'une variante interdite. Elle était tenue d'exercer ce pouvoir d'appréciation ce qui suppose, d'une part, qu'elle prenne en considération les différentes options s'offrant à elle, en ce compris celle de faire régulariser l'offre concernée si elle estimait une régularisation nécessaire et possible, et, d'autre part, que sa décision fasse apparaître qu'elle a procédé à cet examen ainsi que les raisons pour lesquelles elle a statué dans un sens déterminé.

En l'occurrence, la lecture de l'acte attaqué ne fait pas apparaître que la partie adverse a pleinement exercé ce pouvoir d'appréciation. Contrairement à ce qu'elle paraît soutenir, l'indication que l'irrégularité en cause devrait être qualifiée de substantielle parce qu'elle est « de nature à donner un avantage concurrentiel qui rompt l'égalité entre les soumissionnaires » et qu'elle contrevient au principe d'unicité des offres ne permet pas de comprendre pourquoi il n'a pas été permis à la requérante de régulariser son offre, quand bien même elle serait affectée d'une telle irrégularité.

C'est d'autant plus le cas que, comme le relève la requérante, une telle faculté a été offerte à un autre soumissionnaire.

En effet, il ressort de la décision motivée d'attribution que l'offre de la société MDD Pharma proposait initialement une livraison quotidienne des médicaments qui « n'était pas demandée et ne convient pas aux établissements d'un point de vue organisationnel ». À ce sujet, la partie III « description des exigences techniques » du cahier spécial des charges mentionne au point III.4 les « exigences minimales » à respecter. Il est notamment prévu ce qui suit :

« III.4. Exigences minimales

Les exigences minimales ci-après énumérées sont en lien direct avec les critères d'attribution.

Les “notes spécifiques” remises par les soumissionnaires (voir la section I.10 Critères d'attribution) devront absolument tenir compte des exigences minimales ci-dessous décrites.

L'adjudicataire du présent marché devra “*a minima*” :

[...]

Relativement à la diminution de la charge de travail du personnel infirmier

- ❖ Proposer un mode de délivrance de PMI automatisée et manuelle, une ou deux fois par semaine, avec une préparation aussi complète que possible [...] ».

Dans la première décision d'attribution du 24 septembre 2025, la partie adverse avait décidé d'écarter l'offre de la société MDD Pharma en considérant qu'elle « n'[était] pas conforme, le soumissionnaire proposant notamment une livraison journalière, alors que le cahier des charges stipule que les livraisons seront soit bihebdomadaires, soit hebdomadaires ». Probablement à la suite du retrait de cette décision, la partie adverse a adressé un courrier non daté à la société MDD Pharma, contenant notamment les indications suivantes :

« Objet : Clarification relative à votre offre [...] [...]]

Dans le cadre de la procédure négociée sans publication préalable relative au marché mentionné en objet, nous avons examiné votre offre.

Nous constatons que votre “note spécifique” relative au critère 1 propose une livraison quotidienne des PMI alors qu'il existe, au niveau des exigences techniques, une exigence minimale invitant le soumissionnaire à “proposer un mode de délivrance de PMI automatisée et manuelle, une ou deux fois par semaine, avec une préparation aussi complète que possible”

➤ Nous vous prions dès lors de clarifier les points suivants :

- vous vous engagez à effectuer une livraison de PMI hebdomadaire ou bihebdomadaire, aux mêmes conditions que dans ladite note spécifique ;
- de nous indiquer si le contenu du point D “Avantages financiers pour les résidents” est impacté par le principe d'une livraison de PMI hebdomadaire ou bihebdomadaire. Le cas échéant, merci de nous préciser tout éventuel changement.

[...]

Nous attirons votre attention sur le fait que le cahier spécial des charges prévoit un ensemble d'exigences techniques, et particulièrement des exigences minimales. Une offre qui ne répondrait pas à ces dernières serait considérée comme irrégulière et ne pourrait pas être prise en compte pour l'attribution

[...] ».

En réponse à cette demande, la société MDD Pharma a, comme l'indique l'acte attaqué, « affirmé qu'[elle] pouvait assurer, aux mêmes conditions de son offre, une livraison selon les préférences des Résidences », c'est-à-dire une livraison hebdomadaire ou bihebdomadaire, ce qui a conduit la partie adverse à finalement considérer que « l'offre de MDD Pharma est conforme aux prescriptions du cahier spécial des charges ».

Au vu de ces différents éléments, il apparaît *prima facie* que la livraison hebdomadaire ou bihebdomadaire constituait bien une exigence minimale à respecter, dont la « note spécifique » relative au premier critère d'attribution devait rendre compte. La « demande de clarification » mentionnée dans l'acte attaqué s'analyse en réalité comme une invitation, adressée au soumissionnaire, à régulariser son offre, laquelle était entachée d'une irrégularité tenant à sa non-conformité à une exigence

minimale du cahier spécial des charges. Les motifs de l'acte attaqué ne permettent pas de comprendre pourquoi la même possibilité n'a pas été offerte à la requérante.

Aux arguments plus spécifiques développés par la partie adverse dans sa note d'observations, il y a lieu d'apporter les réponses suivantes.

Pour ce qui concerne la possibilité de régulariser l'offre de la requérante :

- pour les marchés de « services sociaux et autres services spécifiques » passés par procédure négociée sans publication préalable, il n'existe pas de règle générale qui imposerait au pouvoir adjudicateur de déclarer d'office nulle une offre affectée d'une irrégularité substantielle sans permettre au soumissionnaire de régulariser son offre ou de la clarifier ;
- en particulier, il n'est pas exclu, de manière absolue, qu'une irrégularité « de nature à conférer un avantage concurrentiel rompant l'égalité entre les soumissionnaires » puisse être régularisée ; l'article 76, § 4, alinéa 3, et § 5, de l'arrêté royal du 18 avril 2017 permet ainsi la régularisation d'irrégularités substantielles dans les hypothèses qu'il vise ; comme il a déjà été exposé, pour les marchés qui ne sont pas soumis à la disposition précitée et pour lesquels les documents du marché ne prévoient pas de régime de régularité des offres, le pouvoir adjudicateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour décider de régulariser – ou pas – les offres concernées ; il est tenu d'exercer ce pouvoir d'appréciation, en respectant les principes d'égalité de traitement et de transparence, et d'exposer les motifs qui le conduisent à décider dans un sens déterminé ;
- la régularisation d'une offre permet *a priori* de supprimer l'irrégularité qui l'affecte ; il n'est pas exclu qu'en procédure négociée, elle donne lieu à une modification des éléments essentiels de l'offre concernée ;
- l'explication selon laquelle il ne peut être permis à la requérante de choisir, après la date de limite de dépôt des offres, celle qu'elle décide de maintenir, à peine de violer le principe d'égalité, constitue une motivation *a posteriori*, laquelle ne peut être prise en considération à défaut d'avoir été exprimée dans l'acte attaqué ; par ailleurs, cette argumentation est contestée par la requérante à l'audience, qui soutient qu'il suffisait à la partie adverse d'écarter la variante interdite pour garder uniquement l'offre de base.

Pour ce qui concerne la faculté donnée à la société MDD de régulariser son offre :

- le fait qu'une exigence minimale (à savoir, en l'occurrence, la délivrance PMI automatisée et manuelle hebdomadaire ou bihebdomadaire) est « en lien direct avec un critère d'attribution » n'empêche pas de devoir respecter cette exigence à peine d'irrégularité de l'offre déposée ;
- le terme « *a minima* » du cahier spécial de charges ne paraît pas pouvoir signifier que les soumissionnaires pourraient proposer une livraison quotidienne ; d'une part, cette interprétation, développée pour les besoins de la cause, ne semble pas conforme au reste des termes du cahier et à ceux de l'invitation adressée à la société MDD de « clarifier » son offre ; d'autre part, si l'intention était de permettre aux soumissionnaires de proposer plus qu'une livraison hebdomadaire ou bihebdomadaire, il n'y aurait aucune raison de préciser qu'une livraison bihebdomadaire est également autorisée ;
- la situation de la requérante et celle de la société MDD Pharma semblent comparables dans la mesure où les deux offres en cause sont entachées d'irrégularités qui pourraient être qualifiées de substantielles, à supposer qu'une telle qualification puisse être retenue dans l'hypothèse où l'article 76 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 n'est pas d'application ; le non-respect d'une exigence technique minimale, comme la proposition de livraisons quotidiennes au lieu de livraisons hebdomadaires ou bihebdomadaires, paraît bien de nature à porter atteinte à l'égalité de traitement entre les soumissionnaires, à affecter la comparabilité des offres ou à compromettre la bonne exécution du marché ;
- contrairement à ce que soutient la partie adverse, l'offre de la société MDD Pharma a bien été modifiée puisqu'à la suite de l'invitation à régulariser celle-ci, cette société a confirmé qu'elle allait remplacer les livraisons quotidiennes – sur lesquelles l'offre initiale se fonde et dont elle vante les avantages (avantages financiers pour les résidents grâce à une production quotidienne de médicaments et pas de nécessité de commander des chariots de distribution ce qui affecte le montant de la ristourne accordée aux résidents) – par des livraisons hebdomadaires ou bihebdomadaires – dont l'offre initiale et le courrier de régularisation soulignent les désavantages (impact financier négatif sur les résidents au-delà de la ristourne et nécessité de commander des chariots pour « stocker » les médicaments ce qui affecte le montant de la ristourne).

Pour le reste, l'argument de la requérante, soulevé pour la première fois à l'audience, selon lequel la partie adverse était tenue de garder l'offre de base et de rejeter la variante interdite est tardif et partant irrecevable.

Dans la mesure précitée, les premier et deuxième moyens sont sérieux.

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

La requérante demande que son offre soit déclarée confidentielle. Il s'agit des pièces II.1 à II.4 annexées à la requête en suspension d'extrême urgence.

La partie adverse formule la même demande en ce qui concerne les offres des différents soumissionnaires et la réponse de la société MDD Pharma à la « demande de clarification » de son offre. Il s'agit des pièces confidentielles A à E du dossier administratif.

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

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de la décision du 17 décembre 2025 du conseil de l'action sociale du CPAS d'Ixelles d'écarter l'offre de la SC Multipharma pour irrégularité substantielle et d'attribuer à la SA Pharma Force le marché public de services ayant pour objet « services et produits pharmaceutiques comprenant la préparation de médication individuelle (PMI) pour les résidents des maisons de repos du CPAS d'Ixelles » est ordonnée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Les pièces II.1 à II.4 annexées à la requête en suspension d'extrême urgence et les pièces confidentielles A à E du dossier administratif sont, à ce stade de la procédure, tenues pour confidentielles.

Article 4.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 20 avril 2026, par la VI^e chambre 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