

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° 267.045 du 16 juin 2026

A. 248.180/VI-23.838

En cause : **la société anonyme PLUXEE BELGIUM,**
 ayant élu domicile chez
 M^e Mathilde Vilain XIII, avocate,
 chaussée de Charleroi 112
 1060 Saint-Gilles,

contre :

la ville de Saint-Ghislain,
 représentée par son collègue communal,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Stéphane Rixhon et Alain Mercier, avocats,
 chaussée de Waterloo 868/4
 1180 Uccle.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 mai 2026, la partie requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision adoptée le 21 avril 2026 par le collège communal de la ville de Saint-Ghislain, par laquelle [celui-ci] a décidé d'attribuer le marché public de fournitures ayant pour objet "Édition et livraison de chèques repas au format électronique pour l'administration communale et le CPAS de Saint-Ghislain" à la société Edenred Belgium SA et de ne pas attribuer ledit marché à la requérante ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 22 mai 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 10 juin 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.

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

M^e Mathilde Vilain XIII, avocate, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Benjamin Nollet, *loco* M^{es} Stéphane Rixhon et Alain Mercier, avocat, comparaissant pour la partie adverse ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Lambert de Rouvroit, 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

1. La présente procédure concerne un marché public de fournitures passé par la partie adverse et ayant pour objet « Édition et livraison de chèques repas au format électronique pour l'administration communale et le CPAS de Saint-Ghislain ».

La partie adverse a qualifié le marché de « marché public de faible montant » au sens de l'article 92 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics.

Ce marché est néanmoins régi par un cahier des charges portant la référence n° 20265049. Il est conclu pour une durée d'un an renouvelable tacitement trois fois, pour un maximum de quatre ans. C'est un marché conjoint, la ville de Saint-Ghislain agissant comme pouvoir adjudicateur pilote au nom du CPAS de Saint-Ghislain.

Le marché est attribué sur la base de quatre critères, devant déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse. Le cahier des charges indique, à ce propos, ce qui suit :

I.11 Critères d'attribution

Les critères suivants sont d'application lors de l'attribution du marché :

N°	Description	Pondération
1	Pourcentage (fee) prélevé sur la valeur faciale d'un chèque repas de 8 EUR	60
	<i>Les soumissionnaires seront évalués sur base du coût total TVAC renseigné dans le bordereau de prix pour le poste 1.</i> <i>Le premier classé recevra le maximum de points et une règle de 3 sera appliquée pour les autres soumissionnaires.</i>	
2	Coût de la mise en place des chèques repas électronique, en ce compris l'achat (creation) et la livraison des 500 premières cartes.	15
	<i>Les soumissionnaires seront évalués sur base du coût total TVAC renseigné dans le bordereau de prix pour les postes 2 et 3 (sommés des 2 postes).</i> <i>Le premier classé recevra le maximum de points et une règle de 3 sera appliquée pour les autres soumissionnaires.</i>	
3	Etendue du réseau d'acceptation de la carte et avantages liés à sa détention	10
	<i>Le soumissionnaire décrira dans son offre l'étendue du réseau d'acceptation de sa carte (nombre de magasins, type de magasins, types d'achats possibles avec la carte, éventuelles réductions dont les agents peuvent bénéficier grâce à leur carte, etc.).</i> <i>Le soumissionnaire ayant le réseau jugé le plus étendu et offrant le plus d'avantages obtiendra le maximum de points pour le présent critère.</i> <i>Le suivant sera classé avec 2 points de moins et ainsi de suite pour les suivants.</i>	
4	Confort d'utilisation pour les agents	15
	<i>Le soumissionnaire décrira dans son offre les possibilités offertes par la carte pour assurer un confort d'utilisation optimal. Il renseignera, pour se faire :</i> - L'ergonomie du site internet (facilité d'obtention des informations, etc.) - la facilité, pour un agent, de connaître le solde de sa carte à tout moment - les modalités d'activation de la carte par l'agent - le support aux agents en cas de question/problème (helpdesk, folder(s), etc.) <i>Le soumissionnaire offrant le plus haut degré de confort d'utilisation obtiendra le maximum de points pour le présent critère.</i> <i>Le suivant sera classé avec 2 points de moins et ainsi de suite pour les suivants.</i>	
Pondération totale des critères d'attribution :		100

Une certaine valeur a été attribuée à chaque critère. Sur la base de l'évaluation de tous ces critères, tenant compte de la valeur attribuée à chacun, le marché sera attribué au soumissionnaire présentant l'offre économiquement la plus avantageuse du point de vue du pouvoir adjudicateur.

En annexe B du cahier des charges, figure l'inventaire à compléter par les soumissionnaires. Il se présente comme suit :

N°	Description	Type	Unité	Q	PU en chiffres HTVA	Total HTVA
VILLE DE SAINT-GHISLAIN						
1	Pourcentage (prélevé sur la valeur faciale d'un chèque repas de 8 EUR)	QP	%	1		
2	Coût de la mise en place des Chèques repas électronique (oneshot) (hors coût de la carte en elle-même)	QF	Forfait	1		
3	Coût d'achat (et livraison d'une carte électronique)	QP	pièce	340		
4	Coût de commande d'une nouvelle carte électronique en cas de perte/vol, arrivée d'un nouvel agent, etc. (le coût ne peut excéder la valeur faciale d'un chèque repas)	QP	pièce	1		

CPAS DE SAINT-GHISLAIN					
5	Pourcentage (prélevé sur la valeur faciale d'un chèque repas de 8 EUR)	QP	%	1	
6	Coût de la mise en place des Chèques repas électronique (oneshot) (hors coût de la carte en elle-même)	QF	Forfait	1	
7	Coût d'achat (et livraison d'une carte électronique)	QP	pièce	160	
8	Coût de commande d'une nouvelle carte électronique en cas de perte/vol, arrivée d'un nouvel agent, etc. (le coût ne peut excéder la valeur faciale d'un chèque repas)	QP	pièce	1	
Total HTVA :					
TVA 21% :					
Total TVAC :					
Les prix unitaires doivent être mentionnés avec 2 chiffres après la virgule. Le montant total HTVA (la quantité de produits x le prix unitaire) doit être à chaque fois arrondis à 2 chiffres après la virgule.					

2. Deux des trois soumissionnaires invités à déposer offre remettent une offre dans le délai imparti, à savoir la requérante et la SA Edenred Belgium.

3. Le 15 avril 2026, le service RH de la partie adverse rédige un rapport d'examen des offres. Ce rapport compare les offres sur la base des quatre critères d'attribution prévus par le cahier des charges et établit un classement des deux offres. Il propose d'attribuer le marché à la SA Edenred Belgium qu'il désigne comme étant le soumissionnaire ayant déposé l'offre économiquement la plus avantageuse.

4. Le 21 avril 2026, le collège communal de la partie adverse « approuve le rapport d'examen des offres du 15 avril 2026 », considère « ce rapport comme [faisant] partie intégrante de la présente délibération » et décide d'attribuer le marché à la SA Edenred Belgium.

Il s'agit de l'acte attaqué.

5. Par courrier du 24 avril 2026, envoyé le 28 avril 2026, la partie adverse informe la requérante que le marché a été attribué à un autre soumissionnaire. La requérante sollicite, dès le lendemain, la communication de la décision d'attribution et le rapport d'examen des offres. La délibération d'attribution du 21 avril 2026 est transmise à la requérante le 6 mai 2026 ; celle-ci n'est toutefois pas accompagnée du rapport d'examen des offres. Cette délibération contient les motifs suivants, qui sont donc les seuls qui sont communiqués à la requérante au moment de l'introduction de son recours :

« [...] »

Considérant que 2 offres sont parvenues :

- SA EDENRED BELGIUM : 0,0242 EUR TVAC pour le marché de base (comprenant les reconductions - 3 reconductions)

- SA PLUXEE BELGIUM : 0,0121 EUR TVAC pour le marché de base (comprenant les reconductions - 3 reconductions) ;

Considérant que les éventuelles négociations et corrections ont mené aux offres finales suivantes :

- SA EDENRED BELGIUM : 0,0242 EUR TVAC pour le marché de base (0,0968 EUR TVAC comprenant les reconductions - 3 reconductions)

- SA PLUXEE BELGIUM : 0,0121 EUR TVAC pour le marché de base (0,0484 EUR TVAC comprenant les reconductions - 3 reconductions) ;

Considérant le rapport d'examen des offres du 15 avril 2026 rédigé par le service RH ;

Considérant que ce dernier propose, tenant compte des éléments précités, d'attribuer le marché de base au soumissionnaire ayant remis l'offre économiquement la plus avantageuse (sur base du coût), soit la SA EDENRED BELGIUM, boulevard Du Souverain 165 bte 9 à 1160 Auderghem, pour le montant d'offre contrôlé de 0,0242 EUR TVAC ;

[...] »

5. Par un courrier du 13 mai 2026 adressé à la partie adverse, la requérante conteste la décision d'attribution et demande que le marché lui soit attribué.

Dans sa note d'observations, la partie adverse indique ne pas avoir donné suite à cette demande, mais avoir envoyé le rapport d'examen des offres par un courriel du 22 mai 2026, soit le lendemain de l'introduction du présent recours.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un moyen unique de « la violation des articles 4 et 92 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 principes d'égalité de traitement entre les soumissionnaires, de transparence, *patere legem quam ipse fecisti* et de la motivation interne des actes administratifs » ainsi que de « l'erreur manifeste d'appréciation et [de] l'excès de pouvoir ».

Elle résume le moyen unique en ces termes :

- « La critique de la requérante porte sur la manière dont la partie adverse a évalué les offres en vue de l'attribution du marché. En substance, la requérante reproche à la partie adverse d'avoir méconnu son propre [cahier des charges], ainsi que les dispositions et principes précités, à deux égards :
- d'une part, en décidant d'identifier l'offre économiquement la plus avantageuse exclusivement sur base du coût, sans tenir compte des autres critères d'attribution pourtant annoncés au préalable dans le [cahier des charges], et
 - d'autre part, en identifiant l'offre d'Edenred comme étant l'offre économiquement la plus avantageuse sur base du coût, alors que l'offre de la requérante présentait le coût le plus bas et aurait dès lors dû obtenir le maximum de points pour ce critère d'attribution ».

En termes de plaidoiries, la requérante rappelle qu'elle ne disposait pas du rapport d'examen des offres au moment de l'introduction de son recours. Elle indique

toutefois maintenir le fondement de son argumentation, après avoir pris connaissance du contenu de ce rapport. Elle explique que seul le critère du coût a permis de départager les deux offres et que la décision attaquée attribue le marché à l'offre qui propose le prix le plus élevé et qui n'est donc pas l'offre économiquement la plus avantageuse. Elle ajoute que les critères d'attribution ne prennent pas en considération le quatrième poste de l'inventaire, qui concerne le coût de la commande d'une nouvelle carte, alors que celui-ci sera nécessairement activé en cours d'exécution du marché, et que la SA Edenred Belgium a spéculé sur le coût de ce poste, sachant qu'il ne serait pas pris en compte pour l'évaluation des offres.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

La requérante soutient, tout d'abord, que la partie adverse n'a pas appliqué les quatre critères d'attribution prévus par le cahier des charges pour évaluer les offres qui lui étaient soumises.

Il ressort pourtant du rapport d'examen des offres – que la décision d'attribution approuve et qui fait partie intégrante de celle-ci – que la partie adverse a bien comparé les offres au regard des quatre critères d'attribution prévus par le cahier des charges. En ce qu'il soutient le contraire, le moyen manque en fait.

Le fait qu'au moment de l'introduction de son recours, la requérante n'avait pas connaissance du rapport d'examen des offres ne permet pas de modifier le constat précité. Par ailleurs, la circonstance que les deux offres ont obtenu des scores identiques pour les troisième et quatrième critères d'attribution – qui sont étrangers à des critères de « coût » – ne suffit pas à considérer que la partie adverse a « tenu compte uniquement du “coût” des offres pour désigner l'attributaire du marché » en violation des critères prévus par le cahier des charges.

La requérante soutient ensuite que la décision d'attribution attaquée contient une « erreur dans les motifs ou, à tout le moins, une erreur manifeste d'appréciation » dans la mesure où elle conclut que la SA Edenred Belgium a déposé l'offre économiquement la plus avantageuse du point de vue du « coût », alors qu'il ressort de cette décision que cette société a présenté un coût deux fois plus élevé que celui qu'elle a elle-même proposé dans son offre. Elle affirme que « sur la base des critères d'attribution et de la méthode d'évaluation des offres tels qu'annoncés dans le [cahier des charges] », elle aurait dû recevoir le maximum de points pour le critère relatif au « coût » et remporter le marché litigieux.

Le raisonnement de la requérante procède d'une confusion entre, d'une part, l'identification de l'offre économiquement la plus avantageuse sur la base des

critères d'attribution prévus par le cahier des charges et, d'autre part, la détermination du montant total de l'offre, qui est la somme des huit postes de l'inventaire.

Il ressort en effet du cahier des charges que les critères d'attribution 1 et 2 prennent uniquement en compte « les coûts totaux TVAC renseignés dans le bordereau de prix » respectivement pour le poste 1 et pour les postes 2 et 3 (sommes des deux postes). Les postes 4 à 8 de l'inventaire ne sont pas pris en considération pour évaluer les offres et donc pour identifier l'offre économiquement la plus avantageuse. En revanche, tous les postes (1 à 8) entrent en ligne de compte pour déterminer le montant total de l'offre.

Cette distinction ne découle pas de la décision d'attribution attaquée ou de l'évaluation des offres, mais du cahier des charges. Or, le moyen, tel que formulé dans la requête, ne critique pas les dispositions de ce cahier, mais dénonce une « erreur dans les motifs ou, à tout le moins, une erreur manifeste d'appréciation » dans l'évaluation des offres et l'application des méthodes d'évaluation prévues. Il ressort du rapport d'examen des offres que, contrairement à ce que soutient le moyen, les offres ont été évaluées sur la base des critères d'attribution et méthodes d'évaluation, comme annoncés dans le cahier des charges, et que cette évaluation a conduit à la conclusion que l'offre de la SA Edenred Belgium est celle qui est économiquement la plus avantageuse. Les deux offres ont obtenu le même nombre de points pour les critères d'attribution 1, 3 et 4. En revanche, la SA Edenred Belgium a proposé, pour le critère d'attribution 2, un prix moins élevé que celui de la requérante. L'offre de la SA Edenred Belgium obtient, en conséquence, un score total de 100 points, là où l'offre de la requérante se voit attribuer 85 points.

En termes de plaidoiries, la requérante paraît, pour la première fois, critiquer les critères d'attribution du cahier des charges en ce qu'ils ne prennent pas en compte le quatrième poste de l'inventaire, permettant ainsi à la SA Edenred Belgium de spéculer sur le coût de ce poste. Elle ne soulève toutefois pas formellement de moyen nouveau à ce propos. Un tel moyen aurait, de toute façon, été jugé tardif : la requérante avait connaissance des dispositions du cahier des charges avant l'introduction de son recours et ne conteste pas avoir reçu le rapport d'examen des offres le 22 mai 2026. Elle disposait, dès lors, du temps nécessaire pour prévenir le pouvoir adjudicateur et l'auditeur chargé de l'instruction de l'affaire de son intention éventuelle de soulever un nouveau grief.

La requérante n'établit pas que la partie adverse a méconnu les principes d'égalité de traitement et de transparence ou qu'elle a violé son propre cahier des charges en attribuant le marché litigieux à la SA Edenred Belgium. La requérante se limite, pour le reste, à critiquer l'inexactitude de la motivation matérielle de l'acte

attaqué, en visant erronément, dans son moyen, les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Elle ne démontre toutefois pas que l'acte attaqué reposerait sur des motifs inexacts, non pertinents ou inadmissibles en droit. Elle n'explique, par ailleurs, pas en quoi la décision aurait méconnu l'obligation de motivation formelle prévue par les dispositions légales précitées. Enfin, elle n'établit pas que l'adoption de la décision d'attribution attaquée n'aurait pas été précédée d'un examen concret et sérieux des offres déposées ou que cette décision procéderait d'une erreur manifeste d'appréciation.

Le moyen unique n'est pas sérieux.

V. Balance des intérêts

La partie adverse sollicite l'application de l'article 15, alinéa 3, 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, pour ne pas accorder la suspension demandée, en faisant valoir que les conséquences négatives d'une suspension de l'exécution des actes attaqués l'emportent sur les avantages que pourrait en tirer la requérante.

Dès lors que le moyen unique de la requête n'est pas jugé sérieux, il n'y a pas lieu d'examiner cette demande.

VI. Confidentialité

La requérante sollicite le maintien de la confidentialité des pièces 3 et 4 annexées à sa requête. Il s'agit du formulaire d'offre et de l'inventaire des prix qu'elle a déposés dans le cadre de la procédure de passation litigieuse.

La partie adverse formule la même demande pour les offres déposées par les deux soumissionnaires. Il s'agit des pièces confidentielles 3 et 4 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.

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 demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Les pièces 3 et 4 du dossier administratif et les pièces 3 et 4 annexées à la requête sont, à ce stade de la procédure, tenues pour confidentielles.

Article 4.

La partie requérante supporte les 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 16 juin 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