CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS

SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o 267.449 du 3 août 2026

A. 248.589/VI-23.890

En cause : **la société anonyme ENTREPRISES M.I.G.N.O.N.E.**,
ayant élu domicile chez
M^es Jean-Luc TEHEUX et
Emmanuelle BERTRAND, avocats,
avenue de l'Observatoire 10
4000 Liège,

contre :

la ville de Gembloux,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es Christophe DUBOIS et
Nooa HÄNNINEN, avocats,
chaussée de La Hulpe 185
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 10 juillet 2026, la partie requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision adoptée le 25 juin 2026 par la partie adverse, par laquelle celle-ci a attribué le lot 1 du marché public de travaux ayant pour objet le "Remembrement des bâtiments 16 et 18 rue Notre-Dame à Gembloux" à un autre soumissionnaire et a déclaré irrégulière l'offre de la requérante, au motif que ses justifications de prix n'auraient pas permis de lever le doute quant au caractère anormalement bas de son offre ».

II. Procédure

2. Par une ordonnance du 13 juillet 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 30 juillet 2026.

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

La contribution et les droits 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.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Jean-Luc Teheux, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Christophe Dubois, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Marie 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

3. Le 9 janvier 2026, un avis de marché est publié par la partie adverse dans le *Bulletin des adjudications* pour un marché public de travaux ayant pour objet le « remembrement des bâtiments 16 et 18 rue Notre-Dame à Gembloux ».

Ce marché est régi par le cahier spécial des charges « Développement urbain - Remembrement des bâtiments 16 et 18 rue Notre-Dame à GEMBLOUX - Référence : DAG-2332/TLAR/PBER/CVAN2332_NOTRE_DAME ».

La présente procédure concerne le lot n° 1 « Gros-œuvre et parachèvements » de ce marché, lequel vise des travaux de démolition de deux bâtiments mixtes et la reconstruction d'un ensemble mixte comprenant un commerce et un logement unifamilial dans le bien précité.

La procédure de passation retenue est la procédure ouverte avec comme seul critère d'attribution le prix.

4. À la date ultime de dépôt des offres du 25 mars 2026, cinq soumissionnaires, dont la partie requérante, déposent une offre.

À l'ouverture des offres, la partie requérante est classée quatrième.

5. Par un courrier du 21 avril 2026, la partie adverse interroge, en application de l'article 36, § 2, de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, la partie requérante concernant le prix total de son offre qui semble anormalement bas.

6. Le 29 avril 2026, la partie requérante répond à cette demande.

7. Le 25 juin 2026, le collège communal de Gembloux décide d'attribuer le marché litigieux à la société anonyme (SA) Bajart pour un montant de 839.229,04 euros TVAC et d'approuver le rapport d'examen des offres de l'auteur de projet. L'offre de la partie requérante y est, quant à elle, déclarée substantiellement irrégulière dans la mesure où le prix total de cette offre est considéré anormalement bas.

Il s'agit de l'acte attaqué.

8. La partie requérante est informée de cette décision par un courrier du 25 juin 2026. Il y est notamment exposé ce qui suit :

« Votre offre a été déclarée nulle pour les motifs suivants :

Une justification de prix a été demandée le 21/04/2026.

Le soumissionnaire a transmis la justification le 29/04/2026.

Après analyse de la justification sur le montant total de la soumission, il apparaît que les éléments fournis ne permettent pas de démontrer de manière suffisante le caractère réaliste et économiquement viable de l'offre.

En l'absence de justifications suffisantes et circonstanciées, le pouvoir adjudicateur n'est pas en mesure de lever le doute quant au caractère anormalement bas de l'offre.

Dès lors, conformément aux dispositions légales, l'offre de ce soumissionnaire doit être considérée comme irrégulière et être écartée de la procédure ».

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

A. Thèse de la partie requérante

9. Le moyen unique est pris de la violation des articles 35 et 36 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, de l'article 4 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, des

principes d'égalité de traitement et de concurrence et 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, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

10. La partie requérante résume le moyen comme suit :

« 16. En substance, la requérante reproche à la partie adverse d'avoir écarté son offre pour prétendue insuffisance de justification de prix sur la base d'une motivation purement conclusive, qui ne permet pas de comprendre les raisons concrètes de son éviction.

17. Le courrier de notification se limite à indiquer que les éléments fournis ne permettraient pas de démontrer de manière suffisante le caractère réaliste et économiquement viable de l'offre, et que le pouvoir adjudicateur ne serait pas en mesure de lever le doute quant au caractère anormalement bas de celle-ci.

18. Cette motivation ne contient toutefois aucune analyse des justifications réellement communiquées par la requérante le 29 avril 2026. Elle ne précise pas quels éléments auraient été jugés insuffisants, pour quels motifs ils l'auraient été, ni quelles données concrètes auraient conduit la partie adverse à conclure que l'offre ne serait pas réaliste ou économiquement viable.

19. La carence est d'autant plus manifeste que la demande de justification du 21 avril 2026 visait expressément le montant total de l'offre, mais également trois prix unitaires déterminés. Or, le courrier de notification ne comporte aucune analyse de ces postes. Il ne permet donc pas de vérifier si le pouvoir adjudicateur a effectivement procédé à l'examen individualisé des prix unitaires suspectés d'anormalité qu'il avait lui-même identifiés.

20. La décision attaquée ne permet pas davantage de vérifier si la partie adverse a procédé, conformément à l'article 35 de l'arrêté royal du 18 avril 2017, à une vérification effective et comparable des prix et coûts de toutes les offres reçues, ni si les prix de l'attributaire ont, le cas échéant, été soumis à un contrôle concret et identique dans son intensité.

21. La difficulté réside donc dans l'impossibilité, pour la requérante comme pour Votre Conseil, de contrôler, à la lecture de l'acte communiqué, si l'écartement de son offre résulte d'un examen réel, individualisé et minutieux, ou d'une appréciation abstraite et insuffisamment motivée ».

B. Thèse de la partie adverse

11. La partie adverse résume ses développements comme suit :

« 13. La partie adverse a commis une erreur lors de la communication des motifs ayant mené à l'irrégularité de l'offre de la partie requérante. En effet, celle-ci n'a pas été communiquée dans son intégralité. Ceci est réparé dans le cadre de la rédaction de la présente note d'observations et du dépôt du dossier administratif.

La motivation de l'acte attaqué fait ressortir les motifs ayant mené à la décision d'écartement de l'offre de la partie requérante : les justifications apportées par celle-ci n'ont pas permis de lever les doutes concernant le caractère anormalement bas du prix global de l'offre de celle-ci.

L'auteur de projet avait auparavant procédé à une vérification générale des prix, celle-ci ayant mené à ce que tous les opérateurs économiques aient été interrogés sur des postes unitaires. Au regard de cet examen, toutes les justifications ont été acceptées ».

IV.2. Examen prima facie

IV.2.1. Quant à la notification incomplète des motifs propres à la partie requérante

12. L'article 8, § 1er, alinéa 1er, 2° et 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, rendu applicable au marché en cause par son article 29, § 1er, alinéa 1er, dispose comme suit :

« Dès qu'elle a pris la décision d'attribution motivée, l'autorité adjudicatrice communique :
[…]
2° à tout soumissionnaire dont l'offre a été jugée irrégulière ou non conforme, les motifs de son éviction, extraits de la décision motivée ;
3° à tout soumissionnaire dont l'offre n'a pas été choisie et au soumissionnaire retenu la décision motivée ».

Si une éventuelle méconnaissance de l'article 8, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 17 juin 2013 précitée constitue un vice entachant une formalité postérieure à l'adoption de la décision motivée, ce vice ne peut affecter la légalité de celle-ci. En revanche, une telle méconnaissance ouvre la possibilité, pour la partie requérante, d'appréhender les moyens soulevés dans sa requête au regard de la décision d'attribution dans son ensemble, telle qu'elle figure dans le dossier administratif, voire de soulever postérieurement à sa requête de nouveaux moyens concernant cette décision d'attribution.

13. En l'espèce, si l'acte attaqué n'est pas illégal du seul fait de la notification irrégulièrement intervenue par un courrier du 25 juin 2026, la partie requérante est recevable à critiquer les motifs de la décision d'attribution du 25 juin 2026, adoptée par le collège communal de la partie adverse.

IV.2.2. Quant aux motifs fondant la décision de déclarer nulle l'offre de la partie requérante

14.1. L'article 36, §§ 1er à 3, de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques dispose comme il suit :

« § 1er. Lorsque les prix ou les coûts semblent anormalement bas ou élevés lors de la vérification des prix ou des coûts effectuée conformément à l'article 35, le pouvoir adjudicateur procède à un examen de ces derniers […]

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

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

Les justifications concernent notamment :
1° l'économie du procédé de construction, du procédé de fabrication des produits ou de la prestation des services ;
2° les solutions techniques choisies ou les conditions exceptionnellement favorables dont dispose le soumissionnaire pour exécuter les travaux, pour fournir les produits ou les services ;
3° l'originalité des travaux, des fournitures ou des services proposés par le soumissionnaire ;
4° l'obtention éventuelle par le soumissionnaire d'une aide publique octroyée légalement.

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

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

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

§ 3. Le pouvoir adjudicateur apprécie les justifications reçues et :
1° soit constate que le montant d'un ou de plusieurs poste(s) non négligeable(s) présente(nt) un caractère anormal et écarte l'offre en raison de l'irrégularité substantielle dont elle est entachée ;
2° soit constate que le montant total de l'offre présente un caractère anormal et écarte l'offre en raison de l'irrégularité substantielle dont elle est entachée ;
3° soit motive dans la décision d'attribution que le montant total de l'offre ne présente pas de caractère anormal ».

14.2. En vertu des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, la motivation dont doit faire l'objet chaque acte administratif consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait qui ont déterminé son adoption.

L'article 4, alinéa 1er, 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 dispose comme suit :

« Dans le cadre de la passation d'un marché, l'autorité adjudicatrice rédige une décision motivée :
[…]
8° lorsqu'elle attribue un marché, quelle que soit la procédure ».

L'obligation de motivation formelle, à laquelle l'autorité adjudicatrice est tenue, doit notamment permettre aux destinataires d'une décision de comprendre les raisons qui ont amené l'autorité à l'adopter, vérifier que celle-ci s'est livrée à un examen complet et détaillé des circonstances de l'affaire et apprécier l'opportunité et, le cas échéant, la manière d'exercer les recours dont ils peuvent disposer. Lorsque le pouvoir adjudicateur juge nécessaire d'inviter un soumissionnaire à justifier certains prix en application de l'article 36 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 précité, la décision de considérer comme anormaux les prix de l'offre doit faire l'objet d'une motivation précise, faisant ressortir la réalité, l'exactitude et la pertinence des éléments sur lesquels l'adjudicateur a fondé cette décision.

Par ailleurs, la motivation formelle peut, le cas échéant, être admise par référence à un autre document pour autant, soit que la substance de ce document soit rapportée dans l'acte, soit que le bénéficiaire en ait eu connaissance au moment où l'acte lui est notifié, auxquels cas la motivation de l'acte auquel l'autorité se réfère doit satisfaire aux exigences de l'obligation de motivation formelle. Si la motivation formelle de ce document repose sur une formule stéréotypée qui ne répond pas à l'exigence de la loi précitée, la décision qui fait simplement référence à ce document ne répond pas non plus à cette exigence.

15. En l'espèce, par un courrier du 25 juin 2026, la partie adverse a notifié à la partie requérante les motifs suivants :

« Votre offre a été déclarée nulle pour les motifs suivants :

Une justification de prix a été demandée le 21/04/2026.

Le soumissionnaire a transmis la justification le 29/04/2026.

Après analyse de la justification sur le montant total de la soumission, il apparaît que les éléments fournis ne permettent pas de démontrer de manière suffisante le caractère réaliste et économiquement viable de l'offre.

En l'absence de justifications suffisantes et circonstanciées, le pouvoir adjudicateur n'est pas en mesure de lever le doute quant au caractère anormalement bas de l'offre.

Dès lors, conformément aux dispositions légales, l'offre de ce soumissionnaire doit être considérée comme irrégulière et être écartée de la procédure ».

La partie adverse produit au dossier administratif la décision d'attribution du 25 juin 2026 précitée, dont il ressort les motifs suivants concernant l'offre de la partie requérante :

« En l'absence de justifications suffisantes et circonstanciées, le pouvoir adjudicateur n'est pas en mesure de lever le doute quant au caractère anormalement bas de l'offre. Dès lors, conformément aux dispositions légales, l'offre de ce

soumissionnaire doit être considérée comme irrégulière et être écartée de de la procédure ».

Elle se prévaut également du rapport d'analyse des offres du 19 juin 2026, que la décision d'attribution du 25 juin 2026 précitée approuve.

À cet égard, s'il est admis que la décision d'attribution d'un marché public adoptée au terme d'une procédure d'appel d'offres soit motivée par référence à un rapport d'analyse des offres dont le pouvoir adjudicateur déclare s'approprier la teneur, encore faut-il – pour que cette autorité respecte l'obligation de motivation formelle qui s'impose à elle – que le rapport d'analyse que l'autorité entend faire sien soit porté à la connaissance du destinataire de la décision d'attribution au plus tard lorsque cette décision lui est communiquée.

En l'espèce, le rapport d'analyse des offres du 19 juin 2026 n'ayant été porté à la connaissance de la partie requérante qu'au stade du dépôt du dossier administratif, la motivation formelle par référence au texte de ce document n'est pas admissible.

Il s'ensuit que seuls les motifs repris dans le courrier du 19 juin 2026 et dans la décision d'attribution du 25 juin 2026 peuvent être pris en compte pour apprécier la manière dont l'auteur de l'acte attaqué a vérifié la régularité de l'offre de la partie requérante en application de l'article 36, §§ 1er à 3, de l'arrêté royal du 18 avril 2017 précité.

Ces motifs ne contiennent aucune référence au contenu de la justification du montant total de l'offre proposée par la partie requérante ni d'analyse de ces éléments de justification. Une telle motivation est lacunaire, s'apparentant à une clause de style, dès lors qu'elle ne lui permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles ses explications ont été considérées comme insuffisantes. Elle ne permet pas non plus à la partie requérante de s'assurer que ces éléments ont été effectivement et concrètement analysés par le pouvoir adjudicateur avant qu'il soit conclu à la nullité de son offre sur la base du caractère anormalement bas de ce montant total.

La partie requérante justifie bien d'un intérêt au grief pris du défaut de motivation formelle qu'elle invoque. L'insuffisance de motivation qu'elle dénonce a pu la léser en la privant de la possibilité d'apprécier en connaissance de cause l'opportunité de diriger un recours contre cet acte et d'organiser ce recours, également en connaissance de cause. Elle l'a, en outre, privée de la garantie contre l'arbitraire administratif que constitue l'obligation de motivation formelle des actes administratifs.

Il s'ensuit que le moyen unique est sérieux dans la mesure qui précède.

V. Balance des intérêts

V.1. Thèse de la partie adverse

16. La partie adverse sollicite que, si le moyen unique était jugé sérieux, les intérêts des parties en présence soient pondérés, se référant à la sagesse du Conseil d'État sur ce point.

V.2. Examen

17. 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, prévoit ce qui suit :

> « L'instance de recours peut, d'office ou à la demande de l'une des parties, tenir compte des conséquences probables de la suspension de l'exécution et des mesures provisoires pour tous les intérêts susceptibles d'être lésés, ainsi que de l'intérêt public, et peut décider de ne pas accorder la suspension de l'exécution ou les mesures provisoires lorsque leurs conséquences négatives pourraient l'emporter sur leurs avantages ».

18. En l'espèce, la partie adverse n'identifie pas les conséquences négatives d'une suspension de l'exécution de l'acte attaqué, qui l'emporteraient sur ses avantages. Elle n'expose aucune urgence à l'exécution du lot n° 1 du marché litigieux et se limite à se référer à la sagesse du Conseil d'État.

D'office, le Conseil d'État relève que le seul fait que le contrat de marché public litigieux a déjà été conclu ne suffit pas pour considérer que la balance des intérêts doit nécessairement pencher en faveur de la partie adverse. Pour le surplus, au regard des informations auxquelles il peut avoir égard, le Conseil d'État n'aperçoit pas d'éléments concrets et suffisants pour conclure qu'au terme de la mise en balance des intérêts en jeu, l'intérêt public poursuivi par la partie adverse devrait primer sur ceux de la partie requérante.

Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu de mettre en œuvre le mécanisme visé par l'article 15, alinéa 3, de la loi du 17 juin 2013 précitée.

VI. Confidentialité

19. La partie requérante sollicite que son offre et sa justification de prix demeurent confidentielles. La partie adverse sollicite que les offres, les justifications de prix et les éventuels compléments d'informations à la suite des demandes de clarification, remis par les opérateurs économiques concernés, soient maintenus confidentiels.

20. 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 1er.

La suspension de l'exécution de la « la décision adoptée le 25 juin 2026 par la partie adverse, par laquelle celle-ci a attribué le lot 1 du marché public de travaux ayant pour objet le "Remembrement des bâtiments 16 et 18 rue Notre-Dame à Gembloux" à un autre soumissionnaire et a déclaré irrégulière l'offre de la requérante, au motif que ses justifications de prix n'auraient pas permis de lever le doute quant au caractère anormalement bas de son offre » est ordonnée.

Article 2.

Les pièces nos 3 et 5 du dossier de la partie requérante et les pièces A à J du dossier administratif sont, à ce stade de la procédure, tenues pour confidentielles.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 3 août 2026, par la VI[e] chambre des vacations du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Lionel Renders,	conseiller d'État, président f.f.,
Thierry Blanjean,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Thierry Blanjean	Lionel Renders