



L'OFFRE ANORMALEMENT BASSE

Afin de protéger l'acheteur d'offres financièrement séduisantes mais dont la solidité pourrait ne pas être assurée, l'article [L. 2152-5](#) du code de la commande publique définit l'offre anormalement basse comme « *une offre dont le prix est manifestement sous-évalué et de nature à compromettre la bonne exécution du marché* »¹. Une offre est anormalement basse lorsque le prix nuit à la concurrence loyale entre les opérateurs économiques et risque, si elle était retenue, de mettre en péril la bonne exécution du contrat ou de conduire à la conclusion d'avenants en cours de marché public.

L'article [L. 2152-6](#) du code de la commande publique² impose, par conséquent, à l'acheteur de mettre « *en œuvre tous moyens lui permettant de détecter les offres anormalement basses.* ».

Les acheteurs doivent donc apprécier la réalité économique des offres, afin de différencier une offre anormalement basse d'une offre concurrentielle. Néanmoins, le rejet d'une offre anormalement basse n'est possible que si une procédure contradictoire avec le soumissionnaire concerné a été déclenchée au préalable, sur le fondement de l'article [L. 2152-6](#) du code.

Les articles [R. 2152-3 à R. 2152-5](#) (et [R. 2352-2](#) et [R. 2352-3](#) pour les marchés de défense ou de sécurité) précisent la procédure de traitement des offres présumées anormalement basses par l'acheteur. Ce dispositif n'a pas pour objet d'écartier une offre au seul motif que son prix ou son coût est bas. C'est seulement si le soumissionnaire est dans l'incapacité de justifier son prix que le caractère anormalement bas de l'offre est établi et qu'elle doit être écartée.

Dès lors, et quelle que soit la procédure de passation mise en œuvre, il appartient à l'acheteur qui se voit remettre une offre paraissant anormalement basse de solliciter, dans un premier temps, la communication de tous les éléments permettant d'en vérifier la viabilité économique et, dans

¹ Cet article codifie la jurisprudence du Conseil d'Etat issue de la décision [CE, 29 mai 2013, Min. de l'intérieur c/ Sté Artéis, n° 366606](#) : « *quelle que soit la procédure de passation mise en œuvre, il incombe au pouvoir adjudicateur qui constate qu'une offre paraît anormalement basse de solliciter auprès de son auteur toutes précisions et justifications de nature à expliquer le prix proposé ; que si les précisions et justifications apportées ne sont pas suffisantes pour que le prix proposé ne soit pas regardé comme manifestement sous-évalué et de nature, ainsi, à compromettre la bonne exécution du marché, il appartient au pouvoir adjudicateur de rejeter l'offre* »

² Art. 69 de la [directive 2014/24/UE](#) du 26 février 2014 et Art. 84 de la [directive 2014/25/UE](#) du 26 février 2014.

un second temps, d'éliminer cette offre si les justifications fournies par le soumissionnaire ne permettent pas d'établir cette viabilité.

L'article [L. 2193-8](#) de la commande publique introduit, en outre, l'exigence de contrôle de l'offre anormalement basse du sous-traitant par l'acheteur, au moment du dépôt de l'offre mais aussi lorsque l'acte spécial de sous-traitance est présenté ultérieurement, et notamment après la notification du marché. Toutefois, le contrôle de la sous-traitance anormalement basse est exclu dans les marchés de défense ou de sécurité.

À noter

La notion de prix abusivement bas, définie à l'article [L. 420-5](#) du code de commerce, ne s'applique pas aux offres remises dans le cadre d'une procédure d'attribution de marchés publics. L'acheteur ne peut en effet être assimilé à un consommateur au sens du code de commerce, c'est-à-dire à une personne physique ou morale qui, sans expérience particulière dans le domaine où elle contracte, agit pour la satisfaction de ses besoins personnels³.

En revanche, l'article [L. 410-2](#) du code de commerce qui dispose que, « *sauf dans les cas où la loi en dispose autrement, les prix des biens, produits et services relevant antérieurement au 1^{er} janvier 1987 de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 sont librement déterminés par le jeu de la concurrence* », s'applique aux relations commerciales entre les personnes publiques et les opérateurs économiques.

Attention

Le régime des offres anormalement basses n'est pas applicable aux contrats de concession⁴. En effet, dans les concessions, l'autorité concédante ne verse pas toujours un prix au concessionnaire, et lorsqu'un prix est versé, il « *ne peut, par définition, qu'avoir un rôle marginal dans l'équilibre économique du contrat et ne peut certainement pas, aussi bas soit-il, en compromettre la bonne exécution. (...) l'offre anormalement basse pour l'obtention d'une concession consisterait à proposer des prestations dont le coût pour l'opérateur est bien supérieur aux recettes de l'exploitation du service.* »⁵. Néanmoins, le juge vérifie que les exigences pesant sur le cocontractant ne sont pas « *de nature à compromettre la bonne exécution de la concession* »⁶ ou encore que « *les conditions financières proposées par la société attributaire auraient été de nature à compromettre la bonne exécution de la concession* »⁷.

³ CA Paris, 3 juillet 1998, *Société moderne d'assainissement et de nettoyage*, RG n°97-15750, Recueil Dalloz 1999, p. 249 ; [Conseil de la concurrence, n° 07-D-38, 15 novembre 2007](#).

⁴ [CE, 26 février 2020, Commune Saint-Julien-en-Genevois, n° 436428](#), cons. 10 ; [CAA Nantes, 30 mars 2020, Société JC Decaux France, n° 18NT02671](#).

⁵ [Concl. G. Pellissier sous CE, 26 février 2020, Commune Saint-Julien-en-Genevois](#), préc.

⁶ [CE, 26 février 2020, Commune Saint-Julien-en-Genevois, préc.](#), cons. 10.

⁷ [CAA Nantes, 30 mars 2020, Société JC Decaux France, n° 18NT02671](#), préc.

SOMMAIRE

1. Comment identifier une offre anormalement basse ?.....	3
1.1. Par la prise en compte du prix de l'offre	3
1.2. Par l'utilisation d'une formule mathématique	5
1.3. Par comparaison avec les autres offres.....	5
1.4. Par comparaison avec l'estimation de l'acheteur	6
1.5. Au vu des obligations qui s'imposent au soumissionnaire	7
1.6. L'acheteur doit mettre en demeure l'opérateur économique concerné de justifier le prix ou le coût proposé	8
2. Comment traiter une offre présumée anormalement basse ?	9
2.1. L'acheteur doit apprécier la pertinence des explications fournies par le soumissionnaire	9
2.2. L'acheteur doit décider de l'admission ou du rejet de l'offre en cause	10
3. Quels sont les risques à retenir une offre anormalement basse ?.....	11
3.1. Les risques opérationnels.....	12
3.2. Les risques juridiques	12

1. Comment identifier une offre anormalement basse ?

Une offre peut être qualifiée d'anormalement basse si son prix ne correspond pas à une réalité économique. L'acheteur peut apprécier la dimension économique des offres à partir de plusieurs référentiels. L'analyse des offres au vu de ces référentiels permet à l'acheteur de relever certains indices qui ne suffisent pas pour qualifier automatiquement l'offre d'anormalement basse, mais qui justifient le déclenchement de la procédure contradictoire.

1.1. Par la prise en compte du prix de l'offre

La sous-évaluation financière des prestations constitue le premier indice évident de l'offre anormalement basse. Le caractère bas du prix doit cependant être apprécié au vu de toutes les composantes de l'offre : les prix dépendront du temps passé ou des quantités qui auront été estimés par l'opérateur économique, au vu des exigences du cahier des charges.

Ainsi, par exemple, un prix peut être jugé bas, mais s'avérer cohérent compte tenu du temps de travail envisagé ou de la composition des équipes de travail dédiées⁸.

⁸ [CE, 29 mai 2013, Min. de l'Intérieur. c/ Sté Artéis, n° 366606, précité.](#)

De même, une entreprise de travaux peut proposer un prix qui semble anormalement bas car elle exécute déjà un marché public identique à proximité. Dans cette hypothèse, elle n'a donc pas les mêmes contraintes de déploiement de nouveaux équipements fixes de chantier, ce qui lui permet de réduire ses coûts.

Un prix faible ne peut être considéré, à lui seul, comme une preuve de l'insuffisance technique ou financière de l'offre présentée par une entreprise⁹. Il peut résulter de la compétitivité des entreprises, de leur productivité, de leur compétence technique et de leur santé financière, de leur structure de coûts ou au caractère innovant de son offre. Dans ces hypothèses, le prix proposé, bien que plus bas que celui des autres opérateurs économiques, n'affecte pas le jeu normal de la concurrence¹⁰.

Par ailleurs, la circonstance que le montant d'une offre corresponde au prix d'achat des matériels et ne permette pas au soumissionnaire de dégager un bénéfice n'est pas suffisante pour considérer une offre anormalement basse¹¹.

En outre, l'existence d'un prix paraissant anormalement bas au sein de l'offre, pour l'une seulement des prestations faisant l'objet du marché, n'implique pas, à elle-seule, le rejet de son offre comme anormalement basse, y compris lorsque cette prestation fait l'objet d'un mode de rémunération différent ou d'une sous-pondération spécifique au sein du critère du prix. Le prix anormalement bas d'une offre s'apprécie en effet au regard de son prix global et non pas de certains prix unitaires pris isolément¹², sauf lorsque les soupçons de l'acheteur concernent plusieurs prix unitaires ou encore le prix de la partie forfaitaire du marché représentant la majorité des points attribués au titre du critère prix¹³.

Enfin, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé qu'une offre à un prix de zéro euro n'emporte pas nécessairement la qualification d'offre anormalement basse et ne peut, par conséquent, être automatiquement rejetée comme irrégulière¹⁴. Même dans cette hypothèse, l'acheteur doit mettre en œuvre la procédure de détection de l'offre anormalement basse prévue aux articles [R. 2152-3](#) et suivants du code de la commande publique¹⁵. Il est donc essentiel pour l'acheteur de raisonner au cas par cas, en prenant en compte les exigences du cahier des charges et les caractéristiques des offres remises. Il relève de sa responsabilité de procéder à une étude détaillée de l'ensemble des offres remises et des circonstances dans lesquelles elles ont été présentées¹⁶.

⁹ [CE, 15 avril 1996, Commune de Poindimie, n° 133171.](#)

¹⁰ [CJCE, 15 mai 2008, SECAP c/ Commune di Torino et Santorso Soc. coop arl., Aff. C-147/06 et C 148/06](#), pt. 26.

¹¹ [CE, 22 janvier 2018, Cne de Vitry-le-Francois, n° 414860.](#)

¹² [CE, 13 mars 2019, Société SEPUR, n° 425191](#) ; [CAA Marseille, 27 janvier 2020, Société XL Ingénierie, n° 18MA02886.](#)

¹³ TA Versailles, 11 octobre 2022, req. n° 2207177.

¹⁴ [CJUE, 10 septembre 2020, Tax-Fin-Lex d.o.o. c/ Ministrstvo za notranje zadeve, Aff. C-367/19](#), pts 31 et 32.

¹⁵ [CE, 24 décembre 2020, Société Antarès, n° 439430](#), cons. 3 et 4.

¹⁶ [CAA Marseille, 12 juin 2006, SARL Stand Azur, n° 03MA02139.](#)

1.2. Par l'utilisation d'une formule mathématique

Le mécanisme d'exclusion automatique des offres anormalement basses sur la base d'un critère mathématique est illégal¹⁷. L'acheteur ne peut rejeter une offre sur le seul motif qu'elle serait inférieure à un seuil fixé en amont. Cette exclusion automatique prive, en effet, les opérateurs économiques de la possibilité de présenter des éléments de justification du caractère anormalement bas de leur offre¹⁸ et constitue ainsi une discrimination indirecte.

En revanche, l'acheteur peut utiliser une formule mathématique, afin de déterminer un seuil d'anomalie en-deçà duquel les offres seront suspectées d'être anormalement basses, et qui déclencherait la mise en œuvre de la procédure contradictoire.

Toutefois, à l'occasion de la définition et de la mise en œuvre d'une méthode automatique de détection du caractère éventuellement anormalement bas des offres, deux écueils doivent être évités.

En premier lieu, comme cela a été reconnu par la CJUE¹⁹, le résultat de l'application d'une telle méthode de détection ne doit pas être intangible et doit pouvoir être reconsidéré par l'acheteur.

Des critères de détection stricts ou fixes priveraient les acheteurs de la possibilité d'apprécier, au cas par cas, la nécessité de demander des explications aux opérateurs économiques. Cela offrirait, en outre, la possibilité aux opérateurs peu scrupuleux de contourner cette disposition en proposant un prix ou un coût supérieur à ce seuil tout en demeurant anormalement bas. De même, la pratique des « offres de couverture » permettrait d'échapper à la détection en faisant baisser la moyenne des coûts proposés entre les différentes offres.

En second lieu, la méthode de détection pourrait être faussée en l'absence d'un nombre suffisant d'offres.

Aussi, et en tout état de cause, la simple mise en œuvre d'une méthode mathématique de détection des offres anormalement basses ne suffit jamais à répondre à l'obligation de diligence prévue à l'article [L. 2152-6](#) du code de la commande publique²⁰.

1.3. Par comparaison avec les autres offres

Constater un écart significatif entre le prix proposé par un soumissionnaire et celui de ses concurrents est un indice permettant de présumer le caractère

¹⁷ CJUE, 22 juin 1989, *Sté Fratelli Costanzo SPA c/ Commune de Milan*, Aff. C-103/88.

¹⁸ CJCE, 27 novembre 2001, *Impresa Lombardini SpA*, Aff. C-285/99 ; CJCE, 15 mai 2008, *SECAP c/ Commune di Torino et Santorso Soc. coop arl.*, Aff. C-147/06 et C-148/06 pour une application aux marchés publics non soumis aux directives marchés publics.

¹⁹ CJCE, 27 novembre 2001, *Impresa Lombardini SpA*, Aff. C-285/99, pts. 72 et 73.

²⁰ « L'acheteur met en œuvre tous moyens lui permettant de détecter les offres anormalement basses ».

anormalement bas de l'offre²¹. Cet écart peut être apprécié en fonction d'un seuil déterminé par la moyenne des offres reçues²², avec éventuellement neutralisation des offres les plus hautes. Cette moyenne correspond ainsi à l'estimation raisonnable du coût des prestations en cause.

Toutefois, l'acheteur ne peut se fonder sur le seul écart de prix entre deux offres pour qualifier une offre d'anormalement basse, sans rechercher si le prix en cause était en lui-même manifestement sous-évalué, c'est-à-dire susceptible de compromettre la bonne exécution du marché public²³. Par exemple, il a été jugé qu'un écart de prix de l'ordre de 45% entre deux offres ne suffit pas à qualifier une offre d'anormalement basse dès lors que cet écart de prix était justifié par des exonérations substantielles de cotisations sociales, que l'offre financière proposée par l'attributaire était semblable à ce qui était pratiqué par le précédent titulaire et que le marché a été exécuté sans difficultés financières par l'attributaire²⁴.

L'Autorité de la concurrence met également en garde contre l'offre qui ne paraît pas anormalement basse uniquement parce que son auteur est le seul à ne pas avoir participé à une entente destinée à majorer les prix²⁵. La moyenne peut ainsi être faussée par les offres de « courtoisie » remises par certains soumissionnaires qui n'ont pas l'intention de remporter le marché public, mais qui souhaitent montrer leur intérêt ou se faire connaître de l'acheteur.

1.4.Par comparaison avec l'estimation de l'acheteur

La différence conséquente entre le prix de l'offre d'un soumissionnaire et l'estimation de l'acheteur peut être un élément d'identification d'une offre anormalement basse²⁶, sous réserve que le montant prévisionnel du marché ait été déterminé de façon réaliste par l'acheteur.

L'acheteur doit utiliser des « éléments pertinents », ce qui peut correspondre à l'écart par rapport aux prix pratiqués dans le cadre du précédent marché portant sur les mêmes prestations²⁷. Néanmoins, la circonstance qu'une entreprise présente, en dépit de l'inflation, une offre de prix globalement inférieure au précédent marché n'est pas susceptible de révéler, à elle seule et de manière systématique, l'existence d'une offre anormalement basse²⁸.

²¹ [CAA Marseille, 12 juin 2006, SARL Stand Azur, n° 03MA02139](#) préc. ; [TUE, 16 mai 2019, Transtec, Aff. T-228/18](#) et [CJUE, 15 septembre 2022, Veridos GmbH, Aff. C-669/20](#).

²² TA Lyon, ord., 24 février 2010, Société ISOBASE, n° 1000573 : « Offre d'un montant deux fois moins élevé que la moyenne des offres ».

²³ [CE, 29 mai 2013, Min. de l'intérieur c/ Sté Artéis, n° 366606](#), préc. ; [CE, 3 novembre 2014, Office national des forêts, n° 382413](#) ; [CE, 18 juillet 2018, Société Services Thermi Sani, n° 417421](#) ; [CE, 25 mai 2018, Hauts-de-Seine Habitat, n° 417428](#).

²⁴ [CAA Paris, 20 octobre 2020, Société Idea Sécurité, n° 18PA20001](#).

²⁵ [Conseil de la concurrence, avis n°96-A-08 du 2 juillet 1996 relatif aux propositions formulées dans un rapport portant sur la réforme du droit de la commande publique](#).

²⁶ [CJUE, 19 octobre 2017, Agriconsulting Europe SA, Aff. C-198/16](#), pt. 57.

²⁷ [CJUE, 15 septembre 2022, Veridos GmbH, Aff. C-669/20](#).

²⁸ TA Orléans, 2 août 2022, n° 2202386.

Parce qu'elle correspond aux disponibilités budgétaires de l'acheteur, elle doit être prise en compte, sans pour autant constituer un référentiel unique justifiant l'élimination automatique de certaines offres²⁹.

La différence de prix doit être suffisamment importante pour justifier la mise en œuvre de la procédure de détection de l'offre anormalement basse.

Par exemple, il a été jugé qu'un écart de 8,20% entre l'offre de l'attributaire et le montant estimé à titre prévisionnel par l'acheteur ne suffisait pas à établir un soupçon d'offre anormalement basse³⁰.

1.5. Au vu des obligations qui s'imposent au soumissionnaire

Le soumissionnaire doit prendre en compte les obligations qui s'imposent à lui³¹, notamment en matière sociale et environnementale. Il doit les prendre en compte lors de la formulation de son offre et être en mesure de s'y conformer tout au long de l'exécution du marché public.

Il appartient à l'acheteur de s'assurer que l'offre présentée permet à son auteur de respecter les obligations sociales issues de la législation du travail et des conventions collectives, notamment en matière de rémunération. Le Conseil d'État a jugé que le droit, pour tout salarié de percevoir une rémunération au moins égale au salaire minimum applicable au lieu d'exécution du contrat était un principe général du droit³². Une attention particulière devra être portée par les acheteurs sur les marchés à forte teneur en main-d'œuvre.

L'acheteur doit toutefois apprécier, au cas par cas, dans quelle mesure les obligations sociales doivent être intégrées dans l'offre. Ainsi, le Conseil d'État a jugé que lorsque le coût lié à la reprise des salariés de l'ancien attributaire doit être pris en compte par le soumissionnaire lorsqu'il présente son offre, celle-ci ne doit pas nécessairement couvrir l'intégralité de ce coût. Ne constitue donc pas une offre anormalement basse, l'offre qui n'intégrait pas la couverture intégrale du coût de la reprise des salariés, compte tenu des possibilités de redéploiement ou d'imputation partielle de ce coût³³.

Après avoir identifié les offres susceptibles d'être anormalement basses, l'acheteur est tenu de demander des explications à leurs auteurs et d'en apprécier la pertinence, afin de prendre une décision d'admission ou de rejet.

²⁹ TA Nîmes, ord., 29 mars 2018, *Société Océan*, n° 1800752.

³⁰ [CAA Bordeaux, 9 octobre 2018, M. H. F., n° 16BX04004.](#)

³¹ [TUE, 16 mai 2019, Transtec, préc. ; CAA Marseille, 27 janvier 2020, Société XL Ingénierie, N° 18MA02886 préc.](#)

³² [CE, 23 avril 1982, Ville de Toulouse, n° 36851.](#)

³³ [CE, 1^{er} mars 2012, Département de la Corse du Sud, n° 354159.](#)

Cette procédure contradictoire n'est pas une simple faculté, mais constitue une obligation³⁴. L'absence de procédure contradictoire et l'exclusion automatique d'un opérateur dont l'offre est présumée anormalement basse peuvent, le cas échéant, être sanctionnées par le juge³⁵.

L'article [R. 2152-3](#) du code de la commande publique précise que la vérification du caractère anormalement bas de l'offre s'applique à l'ensemble de l'offre, y compris à la part du marché public que l'opérateur économique envisage de sous-traiter. L'article [R. 2193-9](#) précise à cet égard que les dispositions des articles [R. 2152-3](#) à [R. 2152-5](#) doivent également être mises en œuvre par l'acheteur lorsque le montant de la sous-traitance apparaît anormalement bas, sauf pour le cas spécifique des marchés de défense ou de sécurité.

Dans les marchés publics de défense ou de sécurité, les règles sont identiques, à ceci près qu'il n'existe pas de système équivalent à celui de la sous-traitance anormalement basse prévu à l'article [L. 2193-8](#).

L'obligation de détection et d'élimination d'une offre anormalement basse s'applique également à l'égard des offres présentées par les personnes publiques³⁶.

1.6. L'acheteur doit mettre en demeure l'opérateur économique concerné de justifier le prix ou le coût proposé

La procédure contradictoire permet à l'acheteur de s'assurer que les prix proposés sont économiquement viables et que le soumissionnaire a pris en compte l'ensemble des exigences formulées dans le dossier de consultation. L'opérateur économique doit pouvoir démontrer le sérieux de son offre.

Un courrier doit lui être adressé, l'informant que son offre est suspectée d'être anormalement basse et lui demandant de fournir toutes les justifications qu'il jugera utiles. L'acheteur doit formuler clairement sa demande aux soumissionnaires concernés afin de permettre à ceux-ci « *de justifier pleinement et utilement le caractère sérieux de leur offre* »³⁷.

L'article [R. 2152-3](#) du code de la commande publique (et [R. 2352-2](#) pour les marchés de défense ou de sécurité) énumère à titre illustratif une liste des justifications susceptibles d'être produites. L'entreprise peut justifier la cohérence de son prix bas notamment au regard des éléments suivants :

- le mode de fabrication des produits, les modalités de la prestation des services, le procédé de construction ;
- les solutions techniques adoptées ou les conditions exceptionnellement favorables dont dispose l'opérateur économique pour exécuter les

³⁴ [CIJUE, 29 mars 2012, SAG ELV Slovensko, Aff. C-599/10](#).

³⁵ TA Lille, 25 janvier 2011, Ste Nouvelle SAE, n° 0800408.

³⁶ [CE, 20 février 2013, Laboratoire Biomnis, n° 363656](#).

³⁷ [CIJUE, 29 mars 2012, SAG ELV Slovensko, Aff. C-599/10](#), préc.

travaux, pour fournir les produits ou pour réaliser les prestations de services ;

- l'originalité de l'offre ;
- la réglementation applicable en matière environnementale, sociale et du travail en vigueur sur le lieu d'exécution des prestations ;
- l'obtention éventuelle par le soumissionnaire d'une aide d'État compatible avec le marché intérieur au sens de l'article [107](#) du Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Cette liste n'est pas exhaustive³⁸. D'autres explications peuvent donc être apportées et aucune n'est exclue *a priori*.

Si l'acheteur doit solliciter auprès de l'auteur d'une offre suspectée d'être anormalement basse toutes les précisions et justifications de nature à expliquer le prix proposé, il n'est en revanche pas tenu de lui poser des questions spécifiques ni d'informer l'entreprise sur les modalités d'appréciation des explications fournies³⁹.

L'acheteur précise dans son courrier le délai de réponse qui doit être suffisant pour permettre au soumissionnaire de fournir les justifications demandées⁴⁰.

2. Comment traiter une offre présumée anormalement basse ?

2.1. L'acheteur doit apprécier la pertinence des explications fournies par le soumissionnaire

L'examen par l'acheteur des explications fournies par le soumissionnaire a pour objet à la fois :

- de déterminer le caractère cohérent ou non du prix ou coût bas au regard de la prestation exigée ;
- de déterminer quels sont les éléments de valorisation qui aboutissent à ce prix ou coût globalement bas (et vérifier que ces éléments techniques sont bien conformes au cahier des charges du marché public) ;
- de s'assurer que, si ce prix ou coût bas est cohérent, il ne repose pas sur l'irrespect de la législation sociale⁴¹ et environnementale applicable ou sur le bénéfice d'aides d'État incompatibles avec le marché

³⁸ [CJCE, 27 novembre 2001, Impresa Lombardini SpA, Aff. C-285/99](#), préc.

³⁹ [CE, 29 octobre 2013, Département du Gard, n° 371233](#).

⁴⁰ Un délai de quatre jours, incluant deux jours non ouvrés, laissé à une entreprise pour justifier son prix a été jugé suffisant dès lors que la réponse à apporter n'est pas d'une technicité particulière ([CAA Paris, 6 mai 2014, Association Frate Formation Conseil, n° 11PA01533](#)).

⁴¹ [CE, 23 novembre 2018, Protection Sécurité Sud Réunion \(PSSR\), n° 422143](#) : violation des obligations du droit du travail.

intérieur européen (ce qui serait constitutif d'une concurrence déloyale).

2.2. L'acheteur doit décider de l'admission ou du rejet de l'offre en cause

Si les éléments fournis par le soumissionnaire sont convaincants, l'acheteur peut requalifier l'offre de « normale », en reconnaissant son caractère particulièrement compétitif et l'inclure dans le processus d'analyse sur la base des critères d'attribution annoncés dans le règlement de la consultation et de leur pondération.

En revanche, si les explications demandées ne permettent pas d'établir le caractère économiquement viable de l'offre, eu égard aux capacités économiques, techniques ou financières de l'entreprise, et de démontrer que le marché public ne peut être exécuté dans les conditions prévues, l'acheteur est tenu de la rejeter par une décision motivée⁴². Le Conseil d'État a eu l'occasion de rappeler qu'il s'agit d'une obligation pour l'acheteur⁴³ et non d'une simple faculté.

L'absence de réponse du soumissionnaire à la demande d'explications de l'acheteur impose également à ce dernier d'exclure l'offre concernée⁴⁴.

Les articles [R. 2152-4](#) et [R. 2152-5](#) du code de la commande publique précisent les hypothèses dans lesquelles l'acheteur est tenu de rejeter une offre anormalement basse. Il s'agit des situations où les éléments fournis par le soumissionnaire ne justifient pas de manière satisfaisante le bas niveau du prix ou des coûts proposés, ou lorsqu'il est établi que l'offre contrevient, en matière de droit de l'environnement, de droit social ou de droit du travail, aux obligations imposées, notamment par le droit français, ou encore que le soumissionnaire a bénéficié d'une aide d'État incompatible avec le marché intérieur au sens de l'article [107](#) du TFUE.

À titre d'exemple, une entreprise ne peut se borner à invoquer sa longue expérience et sa qualité de précédent titulaire du marché public pour justifier un prix largement plus faible que l'estimation de l'acheteur ou inférieure à la moyenne des offres des autres opérateurs⁴⁵.

⁴² [CE, 27 mai 2020, Société Clean Building, n° 435982](#) ; [CE, 14 mars 2023, Société Chassaing TP, n° 465456](#).

⁴³ [CE, 25 mai 2018, Hauts-de-Seine Habitat, n° 417428](#), préc.

⁴⁴ [CE, 30 mars 2017, Région Réunion, n° 406224](#).

⁴⁵ [CE, 15 octobre 2014, Communauté urbaine de Lille, n° 378434](#).

Les motifs du rejet des offres anormalement basses, figurant dans la lettre de rejet, doivent également être mentionnés dans le rapport de présentation de la procédure⁴⁶.

Cette obligation de rejet des offres anormalement basses repose sur l'objectif d'efficacité de la commande publique rappelé à l'article [L. 3](#) du code.

L'exigence de motivation de la décision rejetant une offre anormalement basse a, notamment, pour objet de permettre à l'auteur de cette offre de contester utilement le rejet qui lui a été opposé devant le juge du référé précontractuel saisi en application de l'article [L.551-1](#) du code de justice administrative. L'absence de respect de ces dispositions constitue un manquement aux obligations de transparence et de mise en concurrence. Toutefois, un tel manquement n'est plus constitué si les motifs de cette décision ont été communiqués au candidat évincé à la date à laquelle le juge des référés statue et si le délai qui s'est écoulé entre cette communication et la date à laquelle le juge statue a été suffisant pour permettre à ce candidat de contester utilement son éviction⁴⁷.

Les offres jugées anormalement basses constituent toujours des offres irrégulières. Elles sont, en outre, un cas particulier d'offre irrégulière dans la mesure où elles sont, par nature, non-régularisables⁴⁸. L'acheteur est tenu de les rejeter quelle que soit la procédure de passation, en application des articles [L. 2152-5](#) et [L. 2152-6](#) ainsi que [R. 2152-1](#) et [R. 2152-2](#) du code de la commande publique (et de l'article [R. 2352-1](#) pour les marchés de défense ou de sécurité), du fait de leur caractère anormalement bas non justifié⁴⁹.

S'agissant des offres anormalement basses des sous-traitants, dans les marchés publics autres que de défense ou de sécurité, en vertu de l'article [L. 2193-9](#) du code de la commande publique, si l'acheteur établit que le montant des prestations sous-traitées est anormalement bas, il doit rejeter l'offre si la demande de sous-traitance intervient au moment du dépôt de l'offre, ou refuser l'agrément du sous-traitant, si la demande de sous-traitance est présentée après la notification du marché public.

3. Quels sont les risques à retenir une offre anormalement basse ?

L'acheteur est libre d'apprécier les justifications fournies et de considérer, *in fine*, que l'offre initialement suspectée anormalement basse, est finalement celle qui est économiquement la plus avantageuse.

Retenir une offre anormalement basse fait, toutefois, peser un risque sur les deniers publics et sur la bonne satisfaction des besoins de l'acheteur, si les

⁴⁶ Article [R. 2184-2](#) du code de la commande publique et [R. 2384-2](#) pour les marchés de défense ou de sécurité.

⁴⁷ [CE, 29 octobre 2013, Département du Gard, n° 371233](#), préc.

⁴⁸ Les articles [R. 2152-1](#) et [R. 2152-2](#) excluent la régularisation des offres anormalement basses.

⁴⁹ [CE, 30 mars 2017, Région Réunion, n° 406224](#), précité.

motifs de la différence de prix n'ont pas été identifiés, du fait d'une mauvaise exécution possible du marché public.

L'acheteur doit donc porter la plus grande attention à l'analyse des justifications et explications fournies par les soumissionnaires et apprécier, au cas par cas, les risques encourus.

3.1. Les risques opérationnels

L'acheteur qui décide de retenir une offre anormalement basse risque d'être confronté à plusieurs situations de nature à compromettre la bonne exécution du marché public⁵⁰.

3.1.1. Le risque financier

Le prix proposé est sous-estimé au vu des prestations décrites dans le cahier des charges. Le titulaire risque de présenter, en cours d'exécution du marché public, des demandes de rémunération complémentaires que l'acheteur s'estimera contraint d'accepter, sous peine de voir interrompre l'exécution des prestations. Ainsi, l'offre qui paraissait financièrement intéressante, s'avère, au final, plus coûteuse. La conclusion d'avenants risque de bouleverser l'économie du marché public et de remettre en cause les conditions de la mise en concurrence initiale.

3.1.2. Le risque de défaillance

L'entreprise, en difficulté financière, présente une offre de prix très basse afin de remporter le marché public. Cette stratégie ne lui permet pas d'assumer l'exécution des prestations et conduit à la résiliation du contrat, voire à la faillite du titulaire. L'acheteur doit alors gérer la défaillance du titulaire (rupture d'approvisionnement, arrêt de chantier, etc.) voire relancer une procédure pour la passation d'un marché public de substitution.

3.1.3. Le risque de qualité

Le prix ne correspondant pas à la réalité économique des prestations demandées, les prestations exécutées seront de mauvaise qualité et ne rempliront pas les exigences techniques du cahier des charges. Les délais peuvent être dépassés et les conditions de sécurité non respectées. Les conséquences seront d'autant plus gênantes sur des chantiers allotis (planning bouleversé, répercussions sur les autres intervenants).

3.1.4. Le risque de travail dissimulé ou de recours à la sous-traitance cachée

Afin de compenser le prix bas de son offre, le titulaire exécute le marché public en violant la législation du travail ou la législation sur la sous-traitance.

3.2. Les risques juridiques

Le juge exerce un contrôle complet sur le respect de la procédure, notamment sur le fait que l'acheteur ait ou non décidé de solliciter des justifications de

⁵⁰ [CE, 17 mars 2023, Communauté d'agglomération du Grand Cahors, n° 465456.](#)

l'opérateur économique et que la procédure contradictoire prévue aux articles [R. 2152-3](#) à [R. 2152-5](#) du code de la commande publique a bien été mise en œuvre⁵¹.

Il est fréquent qu'un candidat évincé d'une procédure de passation reproche à l'acheteur de ne pas avoir mis en œuvre, à l'encontre de l'attributaire pressenti, la procédure de détection des offres anormalement basses.

Toutefois, si l'acheteur estime qu'une offre n'est pas anormalement basse, il n'est pas tenu de l'exprimer par une décision expresse et motivée. La Cour de justice de l'Union européenne⁵², interrogée sur l'obligation de motivation, a considéré que ce n'était qu'à la condition que « *la fiabilité d'une offre soit, a priori, douteuse* » que l'acheteur était tenu de réclamer des précisions au candidat concerné, d'en apprécier la pertinence puis de prendre une décision motivée quant à l'admission ou au rejet de cette offre. En revanche, il est tenu de porter à la connaissance des candidats évincés, qui en font la demande expresse, les raisons pour lesquelles l'offre qu'il a retenue ne lui est pas apparue comme anormalement basse⁵³.

L'acheteur est tenu de suivre les étapes de la procédure contradictoire. S'il omet de demander des précisions à l'auteur de l'offre et la rejette, la décision d'attribuer le marché public à un autre soumissionnaire est irrégulière⁵⁴. L'entreprise pourrait prétendre à être indemnisée si elle avait des chances sérieuses d'obtenir le marché public⁵⁵.

Cependant, le juge administratif exerce un contrôle restreint sur l'appréciation que fait l'acheteur du caractère anormalement bas d'une offre à la suite des justifications apportées par l'opérateur économique, qu'il soit saisi du refus de l'acheteur de rejeter une offre à la suite des explications fournies⁵⁶ ou, au contraire, de sa décision d'écarter une offre parce qu'il a considéré que les explications n'étaient pas satisfaisantes⁵⁷. Ce n'est que si cette appréciation est manifestement erronée qu'elle sera sanctionnée. Le juge s'en tient donc à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation⁵⁸.

Enfin, en cas d'annulation du rejet d'une offre comme anormalement basse, le juge du référé précontractuel, ne peut qu'enjoindre à l'acheteur de reprendre la procédure au stade de l'examen des offres⁵⁹.

⁵¹ TA Cergy-Pontoise, ord., 18 février 2011, *SCP Claisse et associés*, n° 1100716.

⁵² [CJUE, 15 septembre 2022, Veridos GmbH, Aff. C-669/20](#).

⁵³ [CJUE, 11 mai 2023, Sopra Steria Benelux, C-101/22](#).

⁵⁴ [CE Ass., 5 mars 1999, Président de l'Assemblée nationale, n° 163328](#).

⁵⁵ [CAA de Nancy, 7 novembre 2013, Société TST-Robotics, n° 12NC01498](#) ; [CAA Lyon, 10 janvier 2019, n° 16LY03949](#).

⁵⁶ [CE, 27 mai 2020, Société Clean Building, n° 435982](#) préc.

⁵⁷ [CE, 23 décembre 2025, Eurométropole de Strasbourg, n° 507574](#).

⁵⁸ [CE, 15 avril 1996, Commune de Poindimie, n° 133171](#) ; [CE, 1er mars 2012, Département de la Corse du Sud n° 354159](#), préc. ; [CE, 29 janvier 2003, Département d'Ille-et-Vilaine, n° 208096](#) ; [CE, 29 octobre 2013, Département du Gard, n° 371233](#) ; [CE, 15 octobre 2014, Communauté urbaine de Lille n° 378434](#), préc. ; [CE, 3 novembre 2014, Office national des forêts n° 382413](#), préc.

⁵⁹ [CE, 2 mars 2022, Société Formateurs de Bourbon, n° 458019](#).