TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL

N°s 2514919-2514930-2514984

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE WORKLIFE
SOCIETE EDENRED
SOCIETE UPCOOP

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Laurent Buisson
M. Franck L'hôte
M. Laurent Breuille

Le juge des référés statuant dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 511-2 du code de justice administrative

Juge des référés

Audience du 9 octobre 2025
Ordonnance du 17 octobre 2025

39-08-015-01
17-03-02-03
C+

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête, enregistrée sous le numéro 2514919 le 29 août 2025, et un mémoire complémentaire, enregistré le 15 septembre 2025, la société Worklife SAS, représentée par Me Elfassi et Me Paquier (cabinet BCTG Avocats), demande au juge des référés :

1°) d'annuler la procédure de passation du lot n° 1 du marché ayant pour objet l'acquisition de titres restaurant pour les organismes de sécurité sociale menée par l'Union des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS) ainsi que la décision du 7 juillet 2025 rejetant son offre ;

2°) de mettre à la charge de l'UCANSS une somme de 5 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient, dans le dernier état de ses écritures, que :
- les critères et sous-critères de sélection des offres sont irréguliers ; seuls trois critères étaient annoncés dans le règlement de consultation alors que la lettre de rejet du 7 juillet 2025 mentionne quatre critères ; les critères énoncés dans le règlement de consultation ne sont pas suffisamment clairs ; les sous-critères du critère « prix » et leur pondération n'ont pas été communiqués ; la méthode de notation retenue pour le critère prix, révélée par le rapport d'analyse des offres, est doublement irrégulière ; d'abord, elle aurait dû conduire à attribuer non pas la note maximale, mais la note de zéro aux candidats, dont l'attributaire et elle-même, ayant proposé des frais de gestion nuls ; ensuite, elle ne permet pas d'identifier l'offre économiquement la plus

avantageuse notamment parce qu'elle aboutit à la combinaison de flux financiers « inversés » entre, d'une part, les frais de gestion acquittés par l'UCANSS et constitutifs du prix des prestations faisant l'objet du marché, très faiblement pondérés à 5 points sur 30 et, d'autre part, les rétrocessions, flux positif versé par le titulaire à l'UCANSS fortement pondéré à 25 points sur 30 ; cette méthode, en ne privilégiant pas l'évaluation du coût net du marché pour l'UCANSS, prive ainsi de leur portée les critères de sélection ;

- il résulte de la lettre de rejet et du rapport d'analyse des offres que l'UCANSS a dénaturé son offre, s'agissant d'abord du critère prix, pour lequel elle n'a pas tenu compte de la réalité économique de son modèle d'affaires, plus avantageux pour les utilisateurs finaux ainsi que les restaurateurs et assimilés ; de plus, elle a pris en compte dans l'analyse du prix de l'attributaire les rétrocessions financières annuelles alors même que leur validité est remise en cause ; elle a également dénaturé son offre s'agissant du critère « performance environnementale et sociale » dès lors que celle-ci était supérieure à de nombreux égards à celle de l'attributaire s'agissant de ses engagements en matière de protection de l'environnement, sans que le rapport d'évaluation n'explique l'écart de notation, ce alors que les modalités de recyclage annoncées étaient clairement expliquées dans l'offre ; enfin, l'absence de perception de commissions sur les restaurateurs et commerçants assimilés, caractérisant la spécificité de son modèle d'affaires qui favorise la promotion de l'économie locale, rend incohérente la note inférieure à celle de l'attributaire qu'elle a obtenue pour ce sous-critère, ce qui caractérise une dénaturation de son offre ;

- l'offre retenue pour le lot 1 est anormalement basse s'agissant de son prix ; en effet, les rétrocessions financières annuelles, si leur prise en compte devait être admise, n'ont pu être consenties à un niveau très élevé qu'en contrepartie de pertes opérationnelles ; l'offre du candidat attributaire du lot auquel elle a candidaté aurait donc dû être écartée ou aurait dû faire l'objet de la procédure de justification prévue à l'article L. 2152-6 du code de la commande publique ;

- elle justifie d'un intérêt lésé dès lors que l'écart entre la note globale de l'attributaire retenu et la sienne est de 19,05 points, qu'elle a obtenu la meilleure note sur le critère « valeur technique » et que la note qui lui a été attribuée sur la rétrocession, soit 6,25 sur 25, a fortement dégradé sa note sur le critère prix et donc sa note globale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 septembre 2025, l'UCANSS, représentée par Me Houdart, conclut au rejet de la requête, au motif de son absence de bien-fondé, et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la société requérante sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 octobre 2025, la société Swile, représentée par Me Lani (SCP Derriennic & Associés), conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de la société requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :
- la juridiction administrative est compétente ;
- la requête n'est pas fondée.

II. Par une requête, enregistrée sous le numéro 2514930 le 29 août 2025, et un mémoire complémentaire, enregistré le 16 septembre 2025, la SAS Edenred France, représentée par Me Letellier (cabinet Symchowicz-Weissberg & Associés), demande au juge des référés :

1°) d'enjoindre, avant-dire droit, à l'Union des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS) de porter sans délai à sa connaissance l'ensemble des informations devant être communiquées aux soumissionnaires évincés et de surseoir à statuer jusqu'à ce qu'il ait été procédé à cette communication ; d'ordonner notamment, avant-dire droit, à l'UCANSS de communiquer les notes obtenues sur l'ensemble des éléments valorisés en application de

l'article 9.2 du règlement de consultation, les prix estimés pour les candidats attributaires sur chacun des lots, la méthode de notation des différentes critères et sous-critères techniques, la méthode de valorisation des propositions financières, les explications littérales justifiant les notes attribuées et les caractéristiques des offres des attributaires ;

2°) d'enjoindre à l'UCANSS de suspendre l'exécution de toutes décisions se rapportant à la procédure de passation des lots n°s 1 et 2 du marché de services, sous la forme d'accords-cadres, ayant pour objet l'acquisition de titres restaurant pour les organismes de sécurité sociale ;

3°) d'enjoindre à l'UCANSS de se conformer à ses obligations de publicité et de mise en concurrence en reprenant la procédure de publicité et de mise en concurrence purgée de l'intégralité des vices invoqués, conformément aux dispositions du code de la commande publique pour les lots n°s 1 et 2 ;

4°) d'annuler les procédures de passation des lots n°s 1 et 2 du marché menées par l'UCANSS ainsi que les décisions d'éviction afférentes ;

5°) de mettre à la charge de l'UCANSS le versement d'une somme de 10 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient, dans le dernier état de ses écritures, que :

- le rejet de ses offres est insuffisamment motivé, en méconnaissance des articles R. 2181-1 et R. 2181-3 du code de la commande publique, en l'absence, en particulier, des notes obtenues par les candidats sur l'ensemble des sous-critères et sous-sous-critères, de toute appréciation littérale explicitant les notes ainsi attribuées ainsi que d'information relative aux caractéristiques, notamment techniques, financières et environnementales, des offres retenues ;

- le pouvoir adjudicateur a insuffisamment défini son besoin, en méconnaissance de l'article L. 2111-1 du code de la commande publique, en l'absence de « cristallisation » des acheteurs concernés par l'exécution de l'accord-cadre, de certitude sur la nature et le nombre des commandes, ainsi que de détermination de la valeur faciale des titres-restaurants :

- il a méconnu son obligation d'allotissement imposée par l'article L. 2113-10 du code de la commande publique, dès lors que le lot 1 est d'un montant maximal largement supérieur au lot 2, ce alors que les bénéficiaires et les lieux d'exécution sont multiples ;

- il a méconnu le principe de transparence, dès lors que la pondération des sous-critères du critère prix, à savoir les frais, pondérés à 5/30, ainsi que le montant des rétrocessions, pondéré à 25/30, n'a pas été préalablement portée à la connaissance des candidats ;

- dès lors que la notation des sous-critères et sous-sous-critères annoncés n'a pas été communiquée, ces critères de choix annoncés n'ont nécessairement et irrégulièrement pas été mis en œuvre ;

- la méthode de notation du critère prix est irrégulière, dès lors que les documents de la consultation ne prévoyaient aucun détail quantitatif estimatif (DQE) mais seulement un bordereau des prix unitaires (BPU), sans procéder à une simulation qui aurait permis d'appréhender le prix total net du marché résultant de chacune des offres ;

- le pouvoir adjudicateur a évalué, s'agissant des critères tenant aux performances environnementales et sociales, des propositions non-engageantes car déclaratives et non contrôlables ;

- le dossier de consultation est entaché d'une ambiguïté, d'une imprécision ou d'une contradiction sur la possibilité que la rétrocession proposée puisse consister en une commission auprès des restaurateurs et autres affiliés ; à supposer que le règlement de la consultation puisse être regardé comme restreignant clairement les possibilités de rétrocession aux seuls abandons de

recettes publicitaires et placements de trésorerie, le pouvoir adjudicateur a ce faisant porté atteinte à la liberté des opérateurs de formuler leur proposition financière ;

- le pouvoir adjudicateur a irrégulièrement intégré, à l'article 11.2 du cahier des clauses administratives particulières, un procédé visant à contourner une éventuelle future interdiction du principe de rétrocession financière.

Par un mémoire en défense enregistré le 12 septembre 2025, l'UCANSS, représentée par Me Houdart, conclut au rejet de la requête, au motif de son absence de bien-fondé, et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la société requérante sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 octobre 2025, la société Swile, représentée par Me Lani (SCP Derriennic & Associés), conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de la société requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :
- la juridiction administrative est compétente ;
- la requête n'est pas fondée.

La requête a été communiquée à la société Pluxee France, attributaire du lot 2, qui n'a pas présenté d'observations en défense.

III. Par une requête, enregistrée sous le numéro 2514984 le 29 août 2025, et un mémoire complémentaire, enregistré le 15 septembre 2025, la société coopérative de production à forme anonyme et à capital variable (SCOP) Upcoop, représentée par Me Lalanne (SELARL BLT droit public), demande au juge des référés :

1°) d'annuler les décisions de rejet de ses offres pour l'attribution des lots n°s 1 et 2 du marché ayant pour objet l'acquisition de titres restaurant pour les organismes de sécurité sociale, menée par l'Union des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS) ;

2°) d'annuler les procédures publicité et de mise en concurrence suivies par l'UCANSS et de lui enjoindre, si elle entend poursuivre la procédure d'attribution de ces marchés, de reprendre la procédure au stade de la publication de l'avis d'appel public à la concurrence ;

3°) de mettre à la charge de l'UCANSS le versement d'une somme de 10 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient, dans le dernier état de ses écritures, que :
- s'agissant de la compétence du juge administratif, l'UCANSS étant une centrale d'achat, elle doit justifier disposer d'un document attestant qu'elle conclut le marché pour le compte de personnes publiques ; l'UCANSS doit en outre justifier intervenir en qualité d'intermédiaire, c'est-à-dire justifier que les personnes publiques concernées ont adhéré à la famille d'achat concernée par les deux accords-cadres, à savoir la fourniture de titres restaurants ; si le juge des référés considère que le critère organique est rempli, il doit alors se poser la question de savoir si le contrat est administratif par détermination de la loi ou s'il comporte des clauses exorbitantes de droit public, ce qui est le cas en l'espèce ;
- le critère relatif au prix n'est assorti d'aucun moyen de contrôle de l'exactitude des informations fournies par les soumissionnaires : en effet, alors que les documents de consultation prohibent la rétrocession des commissions perçues sur les commerçants en amont, l'autorité adjudicatrice n'a aucun moyen de contrôler si cette interdiction est respectée ;

- les offres des attributaires sont irrégulières s'agissant de ce critère relatif au prix, dès lors qu'elles ne respectent pas les exigences formulées dans le document de consultation en proposant des rétrocessions des commissions perçues sur les commerçants pourtant prohibées par le règlement de la consultation ;

- l'analyse des offres de prix des candidats retenus aurait dû conduire l'UCANSS à déclencher la procédure prévue pour les offres anormalement basses ; en particulier, le modèle économique, consistant à rétrocéder les commissions perçues en amont sur les commerçants à un taux égal voire supérieur aux taux de ces commissions n'est pas viable économiquement ;

- alors que le marché est un marché national interbranches et inter-régimes de sécurité sociale concernant l'ensemble des organismes de France métropolitaine, Corse et départements et régions d'outre-mer et eu égard aux montants en jeu, l'UCANSS a commis une erreur manifeste d'appréciation dans le nombre et la consistance des lots en les découpant en fonction de la nature des titres (dématérialisés et mixtes) alors qu'elle aurait dû procéder également à un allotissement géographique ou par branches.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 12 et 16 septembre 2025, l'UCANSS, représentée par Me Houdart, conclut au rejet de la requête, au motif de son absence de bien-fondé, et à ce qu'il soit mis à la charge de la société requérante une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 octobre 2025, la société Swile, représentée par Me Lani (SCP Derriennic & Associés), conclut au rejet de la requête, et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de la société requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :
- la juridiction administrative est compétente ;
- la requête n'est pas fondée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 octobre 2025, la société Pluxee France, représentée par Me Pezin et Me Cabanes (SELARL Cabinet Cabanes Avocats), conclut au rejet de la requête, au motif de son absence de bien-fondé, et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la société requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un courrier du 12 septembre 2025, les parties ont été invitées à produire des observations sur la compétence du juge administratif des référés précontractuels pour connaître des recours dirigés contre la procédure de passation d'un marché de services par l'UCANSS.

Des observations ont été produites par l'UCANSS le 15 et le 16 septembre 2025, dans les trois instances susvisées.

Des observations ont été produites par la société Edenred dans l'instance n° 2514930 le 15 septembre 2025.

Vu :
- l'ordonnance n° RG 25-54877 du juge des référés du tribunal judiciaire de Paris du 1er septembre 2025 ;
- les autres pièces des dossiers.

Vu :
- le code de la sécurité sociale ;

- le code de la commande publique ;
- l'arrêté du 19 juillet 2018 portant réglementation sur les marchés publics des organismes de sécurité sociale ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a décidé que la nature de l'affaire justifiait qu'elle soit jugée, en application du troisième alinéa de l'article L. 511-2 du code de justice administrative, par une formation composée de trois juges des référés et a désigné M. Buisson, président, M. L'hôte, premier conseiller et M. Breuille, premier conseiller, pour statuer sur la demande de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 9 octobre 2025, tenue en présence de Mme Diarra, greffière d'audience :
- les rapports de M. Buisson, M. L'hôte et M. Breuille, juges des référés,
- les observations de, Me Paquier, représentant la société Worklife, Me Luguel-Narboni, représentant la société Edenred, Me Lalanne, représentant la société Upcoop, Me Phillips, représentant l'UCANSS, Me Vauge et Me Lani, représentant la société Swile, et Me Pezin, représentant la société Pluxee France.

Des pièces, couvertes par le secret des affaires, ont été versées à l'audience par l'UCANSS et la société Swile et n'ont pas, en application des dispositions de l'article R. 412-2-1 du code de justice administrative, été communiquées aux autres parties.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience publique.

Considérant ce qui suit :

1. Par un avis d'appel public n° 25-23411 à la concurrence envoyé le 28 février 2025 à la publication sur le site France Marchés, l'Union des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS) a lancé une procédure d'appel d'offres ouvert tendant à la conclusion d'un marché de services alloti ayant pour objet l'acquisition de titres restaurant pour les organismes de sécurité sociale dans le cadre de deux accords-cadres mono-attributaires à marchés subséquents, eux-mêmes à bons de commande, le lot n° 1 portant sur l'acquisition de titres restaurant 100 % dématérialisés et le lot n° 2 sur l'acquisition de titres restaurant « papier » et mixte (« papier » et dématérialisés). La société Worklife a présenté une offre pour le lot 1, tandis que la SCOP Upcoop et la société Edenred ont présenté des offres pour les deux lots. Par des courriers du 7 juillet 2025, ces sociétés ont été informées du rejet de leurs offres, le lot 1 ayant été attribué à la société Swile, le lot 2 à la société Pluxee France. L'UCANSS ayant été assignée par ces candidats évincés devant le juge des référés du tribunal judiciaire de Paris en vue d'obtenir l'annulation de cette procédure de passation. Par une ordonnance du 1er septembre 2025, la vice-présidente du tribunal judiciaire de Paris, statuant en matière de référé précontractuel, a rejeté cette demande comme portée devant une juridiction incompétente. Par les requêtes visées ci-dessus, la société Worklife pour le lot 1, la société Edenred et la SCOP Upcoop pour les deux lots, demandent au juge des référés précontractuels du tribunal administratif de Montreuil l'annulation de la procédure.

Sur la jonction :

2. Les requêtes susvisées numéros 2514919, 2514930 et 2514984, introduites par les sociétés Worklife, Edenred et Upcoop, tendent à l'annulation de la même procédure de passation de deux accords-cadres et présentent à juger les mêmes questions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur la compétence de la juridiction administrative :

3. La passation et l'attribution des contrats passés en application du code de la commande publique sont susceptibles de donner lieu à une procédure de référé précontractuel qui, selon que le contrat revêtira un caractère administratif ou privé, doit être intentée devant le juge administratif ou devant le juge judiciaire. Il appartient au juge du référé précontractuel saisi de déterminer si, eu égard à la nature du contrat en cause, il l'a été à bon droit.

4. Aux termes de l'article L. 6 du code de la commande publique : « *S'ils sont conclus par des personnes morales de droit public, les contrats relevant du présent code sont des contrats administratifs, sous réserve de ceux mentionnés au livre V de la deuxième partie et au livre II de la troisième partie. Les contrats mentionnés dans ces livres, conclus par des personnes morales de droit public, peuvent être des contrats administratifs en raison de leur objet ou de leurs clauses. (…)* ».

5. Sauf si la loi en dispose autrement, les contrats conclus entre personnes privées sont des contrats de droit privé, hormis le cas où l'une des parties agit pour le compte d'une personne publique ou celui dans lequel ils constituent l'accessoire d'un contrat de droit public.

6. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 2113-2 du code de la commande publique : « *Une centrale d'achat est un acheteur qui a pour objet d'exercer de façon permanente, au bénéfice des acheteurs, l'une au moins des activités d'achat centralisées suivantes : / 1° L'acquisition de fournitures ou de services ; / 2° La passation des marchés de travaux, de fournitures ou de service* ». En vertu de l'article L. 224-5 du code de la sécurité sociale : « *L'Union des caisses nationales de sécurité sociale (…) assure les tâches mutualisées de la gestion des ressources humaines du régime général de sécurité sociale. (…) / Sous réserve du 8° de l'article L. 225-1-1, elle peut assurer la fonction de centrale d'achat au sens du code des marchés publics, pour le compte des caisses nationales du régime général, de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, des organismes locaux du régime général et de tout organisme de tout autre régime de sécurité sociale (…)* ».

7. Enfin, l'article L. 124-4 de ce même code de la sécurité sociale prévoit que : « *Les travaux, les fournitures, les prestations intellectuelles et les services pour le compte des organismes de droit privé jouissant de la personnalité civile assurant en tout ou partie la gestion d'un régime légalement obligatoire d'assurance contre la maladie, la maternité, la vieillesse, l'invalidité, le décès, le veuvage, la perte d'autonomie, les accidents du travail et les maladies professionnelles ou de prestations familiales, ainsi que des unions ou fédérations desdits organismes, font l'objet de marchés dont le mode de passation et les conditions d'exécution respectent les garanties prévues en matière de marchés de l'Etat* ». L'article 1er de l'arrêté du 19 juillet 2018 susvisé, portant réglementation sur les marchés publics des organismes de sécurité sociale, prévoit que : « *I. - Les dispositions du présent arrêté sont applicables, conformément aux dispositions de l'article L. 124-4 du code de la sécurité sociale, à tous les organismes privés assurant en tout ou partie la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale (…) / II. - Elles sont également applicables : / 1° à l'Union des caisses nationales de sécurité sociale ; (…)* ». L'article 2 de cet arrêté dispose que : « *Les dispositions législatives et réglementaires relatives aux conditions de passation et d'exécution des marchés publics de l'Etat et de ses établissements publics sont applicables aux organismes mentionnés à l'article 1er (…)* ».

8. Dans le cadre d'un marché public relevant du code de la commande publique conclu par un organisme de droit privé, agissant en qualité de centrale d'achat, avec un opérateur économique privé, et où l'un des acheteurs auxquels le marché est mis à disposition est une

personne publique, le juge du référé précontractuel compétent pour connaître de la procédure est le juge administratif, sans préjudice de la compétence du juge judiciaire pour connaître des litiges postérieurs à la conclusion de ce marché qui, en tant qu'il est conclu pour le compte de bénéficiaires personnes privées, revêt à cet égard un caractère de droit privé.

9. Il résulte de l'instruction que les deux accords-cadres qui seront conclus au terme de la procédure en litige le seront entre l'UCANSS, organisme de sécurité sociale de droit privé, et des opérateurs économiques privés attributaires. Toutefois, il résulte de cette même instruction, notamment du règlement de la consultation et des sections 1 et 2 de celui-ci, que les accords-cadres, conclus par l'UCANSS en qualité de centrale d'achat passant des marchés publics pour le compte des acheteurs et pour répondre à leurs besoins en termes de fournitures et de services, ainsi que le prévoient les dispositions précitées au point 6, ont en l'espèce vocation à répondre aux besoins de ses adhérents, parmi lesquels plusieurs ont le statut d'établissement public national à caractère administratif, notamment la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et l'URSSAF (Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales) - Caisse nationale. Le contrat doit ainsi être regardé comme conclu, partiellement, pour le compte de ces personnes publiques. Par ailleurs, il résulte des dispositions précitées au point 7 que ces accords-cadres entrent dans le champ d'application du code de la commande publique et relèvent donc de celui-ci au sens de l'article L. 6 du code de la commande publique précité. Dans ces conditions, alors même que les parties contractantes sont des personnes morales de droit privé, eu égard au principe rappelé au point 8 et en application de l'article L. 6 du code de la commande publique, le litige ressortit à la compétence des juridictions de l'ordre administratif.

Sur les manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence :

10. Aux termes de l'article L. 551-1 du code de justice administrative : « *Le président du tribunal administratif, ou le magistrat qu'il délègue, peut être saisi en cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles est soumise la passation par les pouvoirs adjudicateurs de contrats administratifs ayant pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures ou la prestation de services, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation, la délégation d'un service public ou la sélection d'un actionnaire opérateur économique d'une société d'économie mixte à opération unique. / Le juge est saisi avant la conclusion du contrat* ». Selon l'article L. 551-10 du même code : « *Les personnes habilitées à engager les recours prévus aux articles L. 551-1 et L. 551-5 sont celles qui ont un intérêt à conclure le contrat et qui sont susceptibles d'être lésées par le manquement invoqué (…)* ».

11. Il appartient au juge administratif, saisi en application de l'article L. 551-1 du code de justice administrative, de se prononcer sur le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence incombant à l'administration. En vertu de cet article, les personnes habilitées à agir pour mettre fin aux manquements du pouvoir adjudicateur à ses obligations de publicité et de mise en concurrence sont celles qui sont susceptibles d'être lésées par de tels manquements. Il appartient, dès lors, au juge des référés précontractuels de rechercher si l'opérateur économique qui le saisit se prévaut de manquements qui, eu égard à leur portée et au stade de la procédure auquel ils se rapportent, sont susceptibles de l'avoir lésé ou risquent de le léser, fût-ce de façon indirecte en avantageant un opérateur économique concurrent.

12. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 2125-1 du code de la commande publique : « *L'acheteur peut, dans le respect des règles applicables aux procédures définies au présent titre, recourir à des techniques d'achat pour procéder à la présélection d'opérateurs économiques*

susceptibles de répondre à son besoin ou permettre la présentation des offres ou leur sélection, selon des modalités particulières. / Les techniques d'achat sont les suivantes : / 1° L'accord-cadre, qui permet de présélectionner un ou plusieurs opérateurs économiques en vue de conclure un contrat établissant tout ou partie des règles relatives aux commandes à passer au cours d'une période donnée (…) ».

En ce qui concerne l'information des candidats évincés :

13. Aux termes de l'article R. 2181-1 du code de la commande publique : « *L'acheteur notifie sans délai à chaque candidat ou soumissionnaire concerné sa décision de rejeter sa candidature ou son offre* ». Aux termes de l'article R. 2181-3 du même code, applicable aux marchés passés selon une procédure formalisée : « *La notification prévue à l'article R. 2181-1 mentionne les motifs du rejet de la candidature ou de l'offre. / Lorsque la notification de rejet intervient après l'attribution du marché, l'acheteur communique en outre : / 1° Le nom de l'attributaire ainsi que les motifs qui ont conduit au choix de son offre ; / 2° La date à compter de laquelle il est susceptible de signer le marché dans le respect des dispositions de l'article R. 2182-1* ». L'article R. 2181-3 de ce code, applicable aux mêmes procédures, prévoit que : « *A la demande de tout soumissionnaire ayant fait une offre qui n'a pas été rejetée au motif qu'elle était irrégulière, inacceptable ou inappropriée, l'acheteur communique dans les meilleurs délais et au plus tard quinze jours à compter de la réception de cette demande : (…) / 2° Lorsque le marché a été attribué, les caractéristiques et les avantages de l'offre retenue* ».

14. L'information sur les motifs du rejet de son offre dont est destinataire l'entreprise en application des dispositions précitées a, notamment, pour objet de permettre à la société non retenue de contester utilement le rejet qui lui est opposé devant le juge du référé précontractuel saisi en application de l'article L. 551-1 du code de justice administrative.

15. D'une part, il résulte de l'instruction que, par deux courriers du 10 juillet 2025 l'informant du rejet de ses offres, le pouvoir adjudicateur a communiqué à la société Edenred ses notes obtenues au titre des critères de sélection, soit sa note technique, sa note prix, sa note environnementale, et sa note sociale. D'autre part, il résulte de cette même instruction qu'à la suite d'un courrier du 10 juillet 2025 par lequel la société Edenred a sollicité la communication du détail des motifs de la décision d'éviction et les caractéristiques et avantages de l'offre retenue, le pouvoir adjudicateur a, par un courrier du 22 juillet 2025, fourni les notes attribuées au titre de chacun des sous-critères de la valeur technique et de la performance environnementale et sociale aux sociétés attributaires des deux lots ainsi que ses propres notes, en indiquant par ailleurs que « sur l'aspect social », les sociétés attributaires ont proposé chacune un « volume d'heure d'insertion des personnes éloignées de l'emploi dans le cadre de l'exécution des prestations » beaucoup plus important que celui proposé par la société Edenred, circonstance qui « a été déterminante », tandis que concernant le critère prix, les éléments pris en compte pour l'analyse ont été « ceux renseignés dans les bordereaux de prix unitaires (BPU) remis par les candidats lors de la remise des offres », étant précisé que « l'ensemble des candidats a proposé un taux de rétrocession » mais que « le critère prix n'a pas été un élément déterminant dans le classement » de son offre puisque « même en neutralisant ce critère prix », les sociétés attributaires « demeurent en première position ». Dans ces conditions, le pouvoir adjudicateur, qui n'était aucunement dans l'obligation de communiquer aux candidats évincés les notes obtenues sur l'ensemble des éléments d'appréciation des critères, s'est conformé à ses obligations en application des dispositions précitées au point 13.

En ce qui concerne la définition du besoin :

16. Aux termes de l'article L. 2111-1 du code de la commande publique : « *La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale* ».

17. Le pouvoir adjudicateur doit définir ses besoins avec suffisamment de précision pour permettre aux candidats de présenter une offre adaptée aux prestations attendues, compte tenu des moyens nécessaires pour les réaliser. Pour permettre l'élaboration de cette offre et pour en déterminer le prix, les candidats doivent disposer d'informations relatives à la nature des prestations attendues.

18. Par ailleurs, en vertu de l'article 49 de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et de la partie C de son annexe V à laquelle renvoie l'article 49, la nature et la quantité ou la valeur des fournitures ainsi que l'ordre de grandeur total estimé du marché ou des marchés doivent figurer dans les avis de marché de fournitures et services courants et être indiqués pour chaque lot si le marché est divisé en lots.

19. La société Edenred se prévaut d'une insuffisante définition de ses besoins par le pouvoir adjudicateur en faisant valoir que sont insuffisamment déterminés le nombre de bénéficiaires concernés par les accords-cadres, la nature des commandes susceptibles d'être passées en application de ces accords-cadres et la volumétrie de ces commandes. Cependant, à cet égard, l'article 3.1 du règlement de la consultation précisait, s'agissant d'abord de la nature des prestations, que « le marché a pour objet l'acquisition de titres restaurant pour les organismes de sécurité sociale », divisés en deux lots distincts, le lot n° 1 relatif à l'acquisition de titres restaurant « 100 % dématérialisés » et le lot n° 2 relatif à l'acquisition de titres restaurant « papier » et mixte (« papier » et dématérialisés) », donnant chacun lieu à la conclusion d'un accord-cadre. S'agissant de la valeur faciale des titres, le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) stipule, à ses articles 2.6 et 3.3, que « la valeur faciale des titres restaurant est fixée par organisme bénéficiaire », c'est-à-dire, en application de l'article 4.4 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP), par l'intermédiaire des marchés subséquents, passés en application des articles R. 2162-7 et suivants du code de la commande publique pour l'exécution des accords-cadres, marchés subséquents qui « préciseront les caractéristiques et les modalités d'exécution des prestations demandées », ce qui comprend la valeur faciale des titres. Par ailleurs, l'article 3.2 du règlement de la consultation précisait également, s'agissant de la valeur des prestations et de l'ordre de grandeur total estimé du marché, que les deux accords-cadres étaient conclus sans montant minimum mais « avec un montant maximum global fixé à 1 200 000 000 (valeur faciale des titres restaurant) sur leur durée totale (reconductions comprises) », ce montant maximum étant, pour le lot 1, de 960 000 000 euros, et pour le lot 2, de 240 000 000 euros. Enfin, s'agissant du nombre de bénéficiaires, l'article 2.2 du CCTP contient la liste des bénéficiaires des accords-cadres, nécessairement évolutive dans la mesure où ces accords-cadres, passés par l'UCANSS agissant en tant que centrale d'achat, ont vocation à être mis à disposition de bénéficiaires adhérents à ces contrats, c'est-à-dire tout organisme de régime de sécurité sociale pour lequel l'UCANSS, en application de l'article L. 224-5 code de la sécurité sociale, peut assurer cette fonction, ainsi que le rappelle l'article 1.3 du CCAP. Dans ces conditions, les besoins à satisfaire ont été déterminés avec une précision suffisante avant le lancement de la consultation pour permettre aux opérateurs économiques de déterminer la nature et l'étendue du besoin et décider de demander ou non à participer à la procédure. Le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2111-1 du code de la commande publique doit donc être écarté.

<u>En ce qui concerne l'allotissement</u> :

20. Aux termes de l'article L. 2113-10 du code de la commande publique : « *Les marchés sont passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes. / L'acheteur détermine le nombre, la taille et l'objet des lots (…)* ». Aux termes de l'article L. 2113-11 du même code : « *L'acheteur peut décider de ne pas allotir un marché dans l'un des cas suivants : / 1° Il n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ; / 2° La dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations ; / 3° Pour les entités adjudicatrices, lorsque la dévolution en lots séparés risque de conduire à une procédure infructueuse. Lorsqu'un acheteur décide de ne pas allotir le marché, il motive son choix en énonçant les considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de sa décision* ».

21. Saisi d'un moyen tiré de l'irrégularité de la décision de ne pas allotir un marché, il appartient au juge du référé précontractuel de déterminer si l'analyse à laquelle le pouvoir adjudicateur a procédé et les justifications qu'il fournit sont, eu égard à la marge d'appréciation dont il dispose pour décider de ne pas allotir lorsque la dévolution en lots séparés présente l'un des inconvénients que les dispositions précitées mentionnent, entachées d'appréciations erronées. En revanche, lorsqu'un marché public a été alloti, le juge ne peut relever un manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence du fait de la définition du nombre et de la consistance des lots que si celle-ci est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, compte tenu de la liberté de choix dont le pouvoir adjudicateur dispose en ce domaine.

22. La société Edenred, comme la société Upcoop, soutiennent que l'allotissement en seulement deux lots est insuffisant, alors que les bénéficiaires et les lieux d'exécution sont, pour les prestations faisant l'objet du marché, multiples. Cependant, il résulte de l'instruction, notamment de la comparaison des stipulations du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) pour le lot 1 relatif aux titres dématérialisés et pour le lot 2 relatif aux titres mixtes, c'est-à-dire sous forme dématérialisée et sous forme « papier », que ce dernier lot requiert des prestations à caractère technique supplémentaires, spécifiques aux titres en version papier et justifiant ainsi l'allotissement en fonction de caractéristiques techniques choisi par le pouvoir adjudicateur. Si les sociétés Edenred et Upcoop soutiennent que l'allotissement aurait dû être effectué par zones géographiques ou par branches de la sécurité sociale, l'UCANSS fait valoir, sans être contredite sur ce point, que l'organisation des organismes bénéficiaires du marché, croisant des échelons nationaux, régionaux et départementaux avec plusieurs branches de la sécurité sociale, aurait rendu très difficile, notamment en phase de déploiement, l'exécution du marché s'il avait été alloti en fonction de critères géographiques ou des bénéficiaires. Enfin, si la société requérante fait valoir que la dématérialisation des titres est appelée à être généralisée, il ne résulte pas de l'instruction qu'une telle généralisation serait entrée en vigueur, la circonstance qu'elle aurait fait l'objet d'une annonce gouvernementale en juin 2025 étant, par elle-même, sans influence sur la légalité de la procédure de passation en litige. Dans ces conditions, il ne résulte pas de l'instruction qu'en allotissant seulement en fonction des caractéristiques techniques des titres restaurant, l'UCANSS aurait entaché sa décision d'erreur manifeste d'appréciation.

En ce qui concerne la régularité des critères de sélection des offres :

23. Aux termes de l'article L. 2152-7 du code de la commande publique : « *Le marché est attribué au soumissionnaire ou, le cas échéant, aux soumissionnaires qui ont présenté l'offre économiquement la plus avantageuse sur la base du critère du prix ou du coût. L'offre économiquement la plus avantageuse peut également être déterminée sur le fondement d'une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution, parmi lesquels figure le critère du prix ou du coût et un ou plusieurs autres critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux (…) Les offres sont appréciées*

lot par lot (…) ». Aux termes de l'article R. 2152-7 du même code : « *Pour attribuer le marché au soumissionnaire ou, le cas échéant, aux soumissionnaires qui ont présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, l'acheteur se fonde : (...) / 2° Soit sur une pluralité de critères non-discriminatoires et liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution, parmi lesquels figure le critère du prix ou du coût et un ou plusieurs autres critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux. Il peut s'agir des critères suivants : / a) La qualité, y compris la valeur technique (...) ; / D'autres critères peuvent être pris en compte s'ils sont justifiés par l'objet du marché ou ses conditions d'exécution. (...)* ». Selon l'article R. 2152-11 du même code : « *Les critères d'attribution ainsi que les modalités de leur mise en œuvre sont indiqués dans les documents de la consultation* ».

24. Pour assurer le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, l'information appropriée des candidats sur les critères d'attribution d'un marché public est nécessaire, dès l'engagement de la procédure d'attribution du marché, dans l'avis d'appel public à concurrence ou le cahier des charges tenu à la disposition des candidats. Dans le cas où le pouvoir adjudicateur souhaite retenir d'autres critères que celui du prix, il doit porter à la connaissance des candidats la pondération ou la hiérarchisation de ces critères. Il doit également porter à la connaissance des candidats la pondération ou la hiérarchisation des sous-critères dès lors que, eu égard à leur nature et à l'importance de cette pondération ou hiérarchisation, ils sont susceptibles d'exercer une influence sur la présentation des offres par les candidats ainsi que sur leur sélection et doivent, en conséquence, être eux-mêmes regardés comme des critères de sélection. En revanche, il n'est pas tenu d'informer les candidats de la méthode de notation des offres lorsqu'il se borne à mettre en œuvre les critères annoncés.

S'agissant de l'ensemble des critères :

25. En premier lieu, contrairement à ce que soutient la société Worklife, les critères de sélection des offres, soit le critère de la valeur technique, pondéré à 30 %, le critère prix, pondéré à 30 %, et le critère « performance environnementale et sociale », pondéré à 40 % et subdivisé en deux sous-critères relatifs à la performance environnementale et à la performance sociale, tous deux pondérés à 20 % chacun, étaient clairement énoncés à l'article 9.2 du règlement de la consultation. La circonstance que cette même disposition du règlement de la consultation mentionnait également, pour les deux lots, les « sous-critères » et « sous-sous-critères » de la valeur technique, ainsi que les « sous-sous-critères » des sous-critères de la performance environnementale et de la performance sociale, n'est aucunement constitutive d'une imprécision irrégulière du règlement de la consultation, le pouvoir adjudicateur ayant seulement entendu, alors qu'il n'y était au demeurant pas tenu, informer les candidats des éléments d'appréciation sur lesquels ces critères seraient évalués.

26. En second lieu, la seule circonstance que, dans ses courriers des 10 juillet et 22 juillet 2025, l'UCANSS n'ait pas fourni à la société Edenred l'intégralité des notes obtenues sur l'ensemble de ces « sous-critères » et « sous-sous-critères » annoncés à l'article 9.2 du règlement de la consultation ne permet en tout état de cause pas de révéler que ces éléments d'appréciation, annoncés dans le règlement de la consultation, n'auraient pas été mis en œuvre.

S'agissant du critère « performance environnementale et sociale » :

27. En premier lieu, il résulte de l'instruction, en particulier de l'article 9.2 du règlement de la consultation, que les offres étaient appréciées, pour chaque lot, en fonction de trois critères, dont un critère relatif à la valeur technique pondéré à 30 %, un critère prix pondéré à 30 % et un critère « performance environnementale et sociale » pondéré à 40 %, décomposé en deux

sous-critères, l'un relatif à la « performance environnementale », l'autre à la « performance sociale », tous deux pondérés à 20 % chacun. Si la société Worklife se prévaut de ce qu'il ressort du courrier de rejet de son offre du 7 juillet 2025 qu'ont été appliqués non pas les trois critères annoncés dans le règlement de la consultation mais quatre critères, à savoir la valeur technique pondérée à 30 %, le critère prix pondéré à 30 %, la note environnementale pondérée à 20 % et la note sociale pondérée à 20 %, l'analyse effectuée dans ce courrier est cohérente avec les critères annoncés et révèle seulement que le critère « performance environnementale et sociale » comportait en réalité deux véritables critères, l'un relatif à la « performance environnementale » et l'autre à la « performance sociale », dont l'intitulé et la pondération avaient, conformément au principe déjà rappelé au point 24, déjà été communiqués aux candidats. Dans ces conditions, il ne résulte pas de l'instruction que les critères de sélection annoncés à l'article 9.2 du règlement de la consultation auraient été, contrairement à ce que soutient la société Edenred, irrégulièrement modifiés en cours de procédure de passation.

28. En second lieu, un critère reposant sur les seules déclarations des candidats, sans engagement contractuel de leur part et sans possibilité pour le pouvoir adjudicateur d'en contrôler l'exactitude, n'est pas de nature à permettre la sélection de la meilleure offre et est donc irrégulier.

29. Ainsi qu'il a été dit, la performance environnementale et sociale a été évaluée au moyen de deux sous-critères, respectivement relatifs à la « performance environnementale » et à la « performance sociale » et pondérés à 20 % chacun. La société Edenred soutient que le pouvoir adjudicateur a évalué, s'agissant de ces critères, des offres s'appuyant sur des propositions déclaratives non contrôlables. Cependant, il résulte de l'article 6.1 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP) que l' « offre technique du titulaire (CRT [pour cadre de réponse technique]) », « annexe 2 de l'ATTRI1 » constitue, pour chaque accord-cadre, une pièce contractuelle de celui-ci. Or, il résulte de l'article 7.1 du règlement de la consultation que le cadre de réponse technique (CRT) et son annexe « questionnaire performance sociale », annexe 2 de l'ATTRI1, devaient être joints au dossier de consultation, « complété et reprenant impérativement les critères décrits à l'article 9.2 » du règlement, et devant « répondre à l'intégralité des éléments attendus dans le CCTP et le CCAP », en permettant « d'apprécier la valeur technique, le critère environnemental et critère social de l'offre proposée pour chaque lot ». Ainsi, les éléments présentés par les candidats pour ces critères, bien que reposant sur les seules déclarations des soumissionnaires, dont le pouvoir adjudicateur pouvait vérifier les justifications et la crédibilité, avaient vocation à être contractuellement contraignants. Dans ces conditions, ce double critère ne peut être regardé comme entaché d'irrégularité en méconnaissance du principe rappelé au point 28.

S'agissant du critère prix :

30. En premier lieu, l'article 9.2 du règlement de la consultation mentionnait que, pour chaque lot, le critère prix était pondéré à 30 % de la note globale. Il prévoyait, pour l'attribution des notes au regard de ce critère, que « le coût global des prestations pour les organismes (hors valeur faciale des titres restaurant) sera apprécié au regard des éléments du bordereau de prix unitaires (BPU) ». Le BPU distinguait d'une part, les divers frais de services et de gestion, de mise à disposition et de réédition des cartes et des codes PIN, qui devaient être renseignés à un prix unitaire par titre ou carte et, d'autre part, la rétrocession, définie comme l' « intéressement des organismes aux produits perçus sur l'exécution des prestations », renseigné par taux de rétrocession par titre restaurant.

31. Il est constant que la pondération des « sous-critères » du critère prix, à savoir les divers frais d'un côté, pondérés à 5/30, et le montant des rétrocessions de l'autre, pondéré à 25/30, n'a pas été préalablement portée à la connaissance des candidats. La société Edenred soutient que faute d'avoir porté à la connaissance des candidats la façon dont le pouvoir adjudicateur entendait

pondérer, au stade de l'analyse des offres, ces deux « sous-critères » du critère prix, il a commis un manquement au principe de transparence des procédures. Cependant, cette pondération, certes de nature à donner quantitativement une place prépondérante aux rétrocessions dans l'évaluation de l'offre au regard du critère prix, ne révèle pas, pour autant, l'intention du pouvoir adjudicateur d'accorder à l'un de ces deux éléments d'appréciation du critère relatif au prix une portée particulière qui ne correspondrait pas à leur importance respective habituelle pour l'exécution des prestations de ce type de marché, telle qu'elle ressort d'ailleurs des échanges entre les parties et selon lesquels, en pratique, les frais mis à la charge des acheteurs sont nuls pour ce type de marché, les rétrocessions occupant alors nécessairement un poids prépondérant pour l'évaluation du prix pour les acheteurs. Ainsi, s'il a en particulier été soutenu à l'audience par les sociétés Worklife et Ederend de ce qu'informées de cette pondération, elles auraient pu inclure dans leurs offres la facturation de frais de gestion afin de financer davantage les rétrocessions qu'elles pouvaient proposer et obtenir de cette manière, sur le critère prix, des notes supérieures à celles qui leur ont été attribuées, ces mêmes sociétés candidates, professionnelles averties du secteur, ne pouvaient cependant ignorer qu'elles devaient proposer à la fois les meilleurs prix unitaires mais aussi et surtout les meilleurs taux de rétrocession, indépendamment de la source desdites rétrocessions. Dans ces conditions, il ne résulte pas de l'instruction que cette pondération, si elle avait été connue des candidats, aurait été de nature à influencer de manière significative la présentation de leurs offres, révélant alors l'existence d'un critère distinct du critère prix en application du principe rappelé au point 24. Il suit de là que le pouvoir adjudicateur a respecté l'obligation qui lui était faite et n'a pas manqué à ses obligations de transparence et de mise en concurrence. Le moyen doit dès lors être écarté.

32. En deuxième lieu, le pouvoir adjudicateur définit librement la méthode de notation pour la mise en œuvre de chacun des critères de sélection des offres qu'il a définis et rendus publics. Toutefois, ces méthodes de notation sont entachées d'irrégularité si, en méconnaissance des principes fondamentaux d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, elles sont par elles-mêmes de nature à priver de leur portée les critères de sélection ou à neutraliser leur pondération et sont, de ce fait, susceptibles de conduire, pour la mise en œuvre de chaque critère, à ce que la meilleure note ne soit pas attribuée à la meilleure offre, ou, au regard de l'ensemble des critères pondérés, à ce que l'offre économiquement la plus avantageuse ne soit pas choisie. Il en va ainsi alors même que le pouvoir adjudicateur, qui n'y est pas tenu, aurait rendu publiques, dans l'avis d'appel à concurrence ou les documents de la consultation, de telles méthodes de notation. La méthode de notation des offres ne peut être utilement contestée devant le juge du référé précontractuel qu'en cas d'erreur de droit ou de discrimination illégale.

33. La société Edenred soutient que la méthode de notation du critère prix est irrégulière, dès lors que les documents de la consultation ne prévoyaient aucun détail quantitatif estimatif (DQE) mais seulement un bordereau des prix unitaires (BPU), sans procéder à une simulation qui aurait permis d'appréhender le prix total net du marché en fonction de chaque offre. Par ailleurs, la société Worklife soutient également que cette méthode de notation, en particulier la pondération attribuée à chacun des éléments d'appréciation, ne permet pas à l'offre économiquement la plus avantageuse d'obtenir la meilleure note, privant de portée le critère de sélection. Il résulte de l'instruction, en particulier du rapport d'analyse des offres, que le critère prix, subdivisé en deux éléments d'appréciation, soit les frais de gestion d'une part et le montant de rétrocession d'autre part, était noté non pas à l'aide d'un détail quantitatif estimatif et par l'intermédiaire d'une simulation du coût du marché pour les acheteurs au regard des prix unitaires proposés, mais au moyen de la « formule de notation » suivante : pour les frais de gestion, (Prix le moins élevé / Prix de l'offre examinée) x 5 points maximum du critère ; pour la rétrocession, (Rétrocession de l'offre examinée / Rétrocession la plus élevé[e]) x 25 points maximum du critère. Cette méthode de notation ne prévoyait ainsi aucune simulation, laquelle consiste en principe à multiplier les prix unitaires et à appliquer les taux de rétrocession proposés par les candidats par

le volume des titres restaurants à fournir, aucun détail quantitatif estimatif (DQE) n'ayant été communiqué aux candidats. Cependant, les sociétés requérantes ne contestent pas utilement cette méthode en tant qu'elle est susceptible, en additionnant des prix unitaires, de renforcer l'importance relative des prix les plus élevés dans la notation du critère du prix, au titre de l'élément d'appréciation relatif aux frais. En revanche, ainsi que le soutiennent les sociétés Worklife et Edenred, il résulte de l'instruction que la pondération mise en œuvre par cette méthode de notation, qui donne aux rétrocessions un poids prépondérant au détriment des divers frais éventuellement mis à la charge des acheteurs, est de nature à priver de sa portée le critère prix, en ce que cette méthode est susceptible de conduire à ce que la meilleure note ne soit pas attribuée, sur ce critère, à la meilleure offre, c'est-à-dire l'offre économiquement la plus avantageuse du point de vue du coût global net pour les acheteurs de l'acquisition des titres restaurants, mais seulement à l'offre la mieux-disante s'agissant des rétrocessions. La méthode de notation employée doit ainsi être regardée, du point de vue de la pondération décidée par le pouvoir adjudicateur, comme entachée d'irrégularité sur ce point.

34. Cependant, alors que les sociétés attributaires des lots 1 et 2 ont obtenu, au titre de l'ensemble des critères autres que celui du prix, une note globale supérieure à celle des sociétés requérantes, il résulte de l'instruction que ces dernières, comme les attributaires, ont obtenu la même note, maximale, pour l'élément d'appréciation relatif aux frais de gestion, ayant proposé sur ce point des frais nuls. Dans ces conditions, une pondération différente, notamment plus équilibrée, entre ces deux éléments d'appréciation, n'aurait pas permis aux sociétés Worklife et Edenred d'obtenir la meilleure note sur le critère du prix et ne leur aurait pas davantage permis, en donnant moins d'importance aux rétrocessions au regard de l'ensemble des critères de sélection, d'obtenir le marché. Il en résulte que le vice invoqué par la société Worklife et la société Ederend n'est pas susceptible de les avoir lésées, fût-ce de façon indirecte, et que le moyen doit, par suite, être écarté comme inopérant.

35. En troisième lieu, l'article R. 2132-1 du code de la commande publique dispose que : « *Les documents de la consultation sont l'ensemble des documents fournis par l'acheteur ou auxquels il se réfère afin de définir son besoin et de décrire les modalités de la procédure de passation, y compris l'avis d'appel à la concurrence. Les informations fournies sont suffisamment précises pour permettre aux opérateurs économiques de déterminer la nature et l'étendue du besoin et de décider de demander ou non à participer à la procédure* ».

36. Les incertitudes ou contradictions affectant la détermination de l'étendue du besoin du pouvoir adjudicateur ou les critères de sélection des offres résultant des documents de la consultation sont susceptibles de constituer un manquement, par le pouvoir adjudicateur, à ses obligations de publicité et de mise en concurrence. L'incertitude résultant de la définition d'un critère ou d'une méthode de notation au moment du dépôt des offres, ou sur son application lors de l'analyse des offres, est ainsi susceptible de porter atteinte au principe d'égalité entre les candidats.

37. L'article 11.2 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP) prévoit que « Le titulaire de chaque accord-cadre pourra proposer dans son offre de prix un taux de rétrocession financière par titre sur lequel il s'engage pendant la durée de chaque accord-cadre. La rétrocession s'analyse comme l'intéressement des organismes aux produits perçus sur l'exécution des prestations. La rétrocession peut consister en un abandon de recettes publicitaires ou de placements de trésorerie. Elle est calculée en tenant compte du volume annuel des titres restaurant payés. Elle fait l'objet d'un reversement annuel à chaque organisme bénéficiaire lors du premier trimestre de l'année N+1 ». Le bordereau des prix unitaires (BPU) indiquait, au titre de la rétrocession : « intéressement des organismes aux produits perçus sur l'exécution des prestations (abandon de recettes publicitaires ou de placement de trésorerie) ».

38. Il ne résulte ni de l'article 11.2 du CCAP, lequel stipule que la rétrocession peut consister en un abandon de recettes publicitaires ou de placements de trésorerie, deux possibilités n'apparaissant pas comme exhaustives et n'excluant aucunement, même implicitement, la possibilité qu'elle consiste en un reversement aux acheteurs des commissions perçues auprès des restaurateurs et autres affiliés, ni du BPU, lequel mentionne une nouvelle fois, dans une case relative aux rétrocessions, ces deux seules options à titre d'exemples, que l'UCANSS aurait entendu limiter les rétrocessions à ces seuls éléments financiers et en exclure les rétrocessions des commissions perçues en amont sur les commerçants. Dans ces conditions, contrairement à ce que fait valoir la société Edenred, le pouvoir adjudicateur n'a pas entaché son dossier de consultation d'une ambiguïté, d'une imprécision ou d'une contradiction à cet égard.

39. En quatrième lieu, le règlement de la consultation ne pouvant être regardé comme envisageant les possibilités de rétrocession sur les seuls abandons de recettes publicitaires ou les placements de trésorerie, la société Edenred ne saurait, en tout état de cause, se prévaloir à cet égard d'une atteinte à sa liberté de présenter une proposition financière.

40. En cinquième lieu, aux termes du premier alinéa de l'article L. 2152-1 du code de la commande publique : « *L'acheteur écarte les offres irrégulières, inacceptables ou inappropriées* ». Aux termes de l'article L. 2152-2 de ce même code : « *Une offre irrégulière est une offre qui ne respecte pas les exigences formulées dans les documents de la consultation, en particulier parce qu'elle est incomplète, ou qui méconnaît la législation applicable notamment en matière sociale et environnementale* ».

41. Le règlement de la consultation d'un marché est obligatoire dans toutes ses mentions. L'administration ne peut en conséquence attribuer le marché à un candidat qui ne respecterait pas une des prescriptions imposées par le règlement.

42. Dès lors qu'ainsi qu'il a été dit au point 38, il ne ressort d'aucun document de la consultation, notamment pas du CCAP ni du BPU, que l'UCANSS aurait entendu limiter les rétrocessions aux seuls abandons de recettes publicitaires ou de placements de trésorerie et en exclure les rétrocessions des commissions perçues en amont sur les commerçants, le moyen, soulevé par la société Upcoop et tiré de ce que l'offre d'un attributaire serait irrégulière dès lors que le prix proposé comporte des rétrocessions de commissions perçues en amont sur les commerçants, en méconnaissance de ce qu'imposerait le règlement de la consultation, doit en tout état de cause être écarté.

43. En sixième lieu, dès lors que ce type de rétrocession était autorisé, la société Upcoop ne peut utilement soutenir que le pouvoir adjudicateur n'avait pas la possibilité de contrôler si le prix proposé comportait, en méconnaissance d'une interdiction de les proposer, de telles rétrocessions des commissions perçues en amont sur les commerçants.

44. En septième et dernier lieu, l'article 11.2 du cahier des clauses administratives particulières, prévoit qu' « en cas d'évolution réglementaire interdisant le principe de rétrocession financière, le Titulaire s'engage, dans le respect de la réglementation applicable, à reverser les sommes initialement prévues au titre de la rétrocession sous forme d'avantages équivalents au bénéfice des utilisateurs finaux (par exemple, réduction des frais ou services additionnels). / Le Titulaire devra fournir, dans ce cas, une proposition détaillée des modalités de mise en œuvre de ces avantages, soumise à l'accord préalable de l'UCANSS et des organismes bénéficiaires ».

45. La société requérante se prévaut de ce que cette clause vise, à terme, à contourner les éventuelles interdictions futures du système des remises de fin d'année et autres rétrocessions

indirectes. Cependant, elle ne peut utilement se prévaloir de l'illégalité de cette clause, qui ne constitue aucunement un éventuel manquement du pouvoir adjudicateur à ses obligations de publicité et de mise en concurrence.

En ce qui concerne la détection des offres anormalement basses :

46. Aux termes de l'article L. 2152-5 du code de la commande publique : « *Une offre anormalement basse est une offre dont le prix est manifestement sous-évalué et de nature à compromettre la bonne exécution du marché* ». Aux termes de l'article L. 2152-6 du même code : « *L'acheteur met en œuvre tous moyens lui permettant de détecter les offres anormalement basses. / Lorsqu'une offre semble anormalement basse, l'acheteur exige que l'opérateur économique fournisse des précisions et justifications sur le montant de son offre. / Si, après vérification des justifications fournies par l'opérateur économique, l'acheteur établit que l'offre est anormalement basse, il la rejette dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État* ». Aux termes de l'article R. 2152-3 du même code : « *L'acheteur exige que le soumissionnaire justifie le prix ou les coûts proposés dans son offre lorsque celle-ci semble anormalement basse eu égard aux travaux, fournitures ou services, y compris pour la part du marché qu'il envisage de sous-*traiter. */ (…)* ». Aux termes de l'article R. 2152-4 du même code : « *L'acheteur rejette l'offre comme anormalement basse dans les cas suivants : / 1° Lorsque les éléments fournis par le soumissionnaire ne justifient pas de manière satisfaisante le bas niveau du prix ou des coûts proposés ; / 2° Lorsqu'il établit que celle-ci est anormalement basse parce qu'elle contrevient en matière de droit de l'environnement, de droit social et de droit du travail aux obligations imposées par le droit français, y compris la ou les conventions collectives applicables, par le droit de l'Union européenne ou par les stipulations des accords ou traités internationaux mentionnées dans un avis qui figure en annexe du présent code* ».

47. 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. 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, sauf à porter atteinte à l'égalité entre les candidats à l'attribution d'un marché public. Pour contrôler le caractère anormalement bas ou non d'une offre, le juge du référé précontractuel ne peut se borner à relever un écart de prix important entre cette offre et d'autres offres que les explications fournies par le candidat ne sont pas de nature à justifier sans rechercher si le prix en cause est en lui-même manifestement sous-évalué et, ainsi, susceptible de compromettre la bonne exécution du marché.

48. La société Worklife, pour le lot 1, et la société Upcoop, pour les deux lots, soutiennent que les offres des attributaires auraient dû être écartées ou faire l'objet d'une demande de production d'éléments justificatifs sur le fondement de l'article L. 2152-6 du code de la commande publique. Cependant, si la société Upcoop se prévaut de ce que le taux de 2,75 % de rétrocessions de commissions à l'UCANSS est inférieur de 40 % à celui appliqué par les sociétés attributaires, qu'elle évalue proche de 4 %, ce seul constat est insuffisant pour permettre d'établir que l'offre des sociétés attributaires serait anormalement basse. Si elle soutient par ailleurs que ce dernier taux est égal au taux de 4 % auquel les sociétés attributaires ont prélevé en amont leurs commissions sur les commerçants et supérieur au taux de 3 % auquel elles ont prélevé en amont leurs commissions sur les grandes et moyennes surfaces, de telle sorte que le modèle économique qui sous-tend leurs offres n'est pas viable, elle ne produit toutefois aucun commencement de preuve à l'appui de ses allégations selon lesquelles les commissions sont habituellement prélevées au taux de 4 % sur les commerçants et au taux de 3 % sur les grandes et moyennes surfaces. Enfin, si elle fait remarquer que les deux sociétés attributaires sont déficitaires depuis trois ans, elle

n'établit pas, ni du reste ne soutient, que ces déficits seraient liés au modèle économique adopté par ces sociétés ni que les offres présentées dans le cadre de la procédure de passation en litige suivraient ce modèle. Il ne résulte ainsi pas de l'instruction que l'offre des attributaires était manifestement sous-estimée. Dans ces conditions, dès lors qu'il n'est pas établi que le pouvoir adjudicateur aurait dû constater que les offres des attributaires paraissaient anormalement basses, les sociétés Worklife et Upcoop ne sont pas fondées à soutenir que ledit pouvoir adjudicateur, en ne mettant pas en œuvre, à leur égard, la procédure pour les offres anormalement basses prévue par l'article L. 2152-6 du code de la commande publique, et a fortiori en ne les rejetant pas comme anormalement basses, aurait méconnu les dispositions précitées au point 46.

En ce qui concerne la dénaturation de l'offre de la société Worklife :

49. Il n'appartient pas au juge du référé précontractuel, qui doit seulement se prononcer sur le respect, par le pouvoir adjudicateur, des obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles est soumise la passation d'un contrat, de se prononcer sur l'appréciation portée sur la valeur d'une offre ou les mérites respectifs des différentes offres. Il lui appartient, en revanche, lorsqu'il est saisi d'un moyen en ce sens, de vérifier que le pouvoir adjudicateur n'a pas dénaturé le contenu d'une offre en en méconnaissant ou en en altérant manifestement les termes et procédé ainsi à la sélection de l'attributaire du contrat en méconnaissance du principe fondamental d'égalité de traitement des candidats.

50. Il résulte de ce qui vient d'être dit au point précédent que la société Worklife ne peut utilement se prévaloir de ce que l'UCANSS n'aurait pas pris en compte, dans l'appréciation portée sur son offre, le modèle économique porté par celle-ci, ni la circonstance que son offre, qui serait supérieure aux autres et notamment celle de l'attributaire s'agissant des sous-critères de performance environnementale et sociale, aurait dû obtenir une note supérieure à l'attributaire sur ces deux points, la société requérante ne démontrant aucunement que l'appréciation portée à cet égard par le pouvoir adjudicateur serait entachée d'une quelconque dénaturation du contenu de son offre, en en méconnaissant ou en en altérant manifestement ses termes mêmes. Elle ne peut davantage utilement se prévaloir d'une dénaturation en ce que l'UCANSS aurait irrégulièrement pris en compte les rétrocessions proposées par la société attributaire du lot 1.

51. Il résulte de tout ce qui précède qu'aucun manquement à la procédure de passation des deux accords-cadres n'étant fondé ou n'ayant été susceptible de léser les sociétés requérantes, les conclusions fondées sur l'article L. 551-1 du code de justice administrative dans les requêtes susvisées et tendant à ce que le juge des référés précontractuels mette en œuvre les pouvoirs qu'il tire de ces dispositions doivent, sans qu'il soit besoin d'ordonner avant-dire droit la communication d'éléments supplémentaires, être rejetées.

Sur les frais de l'instance :

52. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que les sommes demandées par les sociétés requérantes soient mises à la charge de l'UCANSS qui n'est pas, dans la présente affaire, la partie perdante. Par ailleurs, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des sociétés requérantes les sommes que l'UCANSS, la société Swile et la société Pluxee France demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

ORDONNE :

Article 1er : Les requêtes n° 2514919, n° 2514930 et n° 2514984 sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions présentées par l'UCANSS, la société Swile et la société Pluxee France au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à la société par actions simplifiée Worklife, à la société coopérative de production Upcoop, à la société par actions simplifiée Edenred France, à l'Union des caisses nationales de sécurité sociale, à la société Swile et à la société Pluxee France.

Délibéré à l'issue de l'audience du 9 octobre 2025 où siégeaient : M. Buisson, président ; M. L'hôte, premier conseiller, et M. Breuille, premier conseiller, juges des référés.

Fait à Montreuil, le 17 octobre 2025.

Le juge des référés, présidant,

L. Buisson

La République mande et ordonne au ministre du travail et des solidarités en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.