

Note de recommandations

SECTEUR DU NETTOYAGE

TABLE DES MATIERES

1	Généralités	2
1.1	Définitions	2
1.1.1	<i>Définition d'un marché public</i>	2
1.1.2	<i>Définition d'un marché public de nettoyage</i>	2
1.2	Cadre légal applicable	2
2	Recommandations préalables à toute rédaction du cahier spécial des charges	4
2.1	Définition des besoins	4
2.2	Consultation du marché	5
3	Recommandations lors de la passation du marché public	5
3.1	Rédiger des spécifications techniques adéquates.....	5
3.1.1	<i>Des caractéristiques d'un marché de nettoyage</i>	6
3.1.2	<i>De l'inventaire</i>	6
3.1.3	<i>Des autres modalités d'exécution du marché de services de nettoyage</i>	7
3.2	Envisager la division du marché en lots	8
3.3	Organiser une visite des lieux.....	9
3.4	Sélection qualitative : établir des critères de sélection proportionnés et liés à l'objet du marché.....	9
3.4.1	<i>Généralités</i>	9
3.4.2	<i>Critères de capacité économique et financière</i>	10
3.4.3	<i>Critères de capacité technique et professionnelle</i>	10
3.5	Définir des critères d'attribution optimaux.....	10
3.6	Du contrôle des prix anormalement bas.....	11
3.7	La structure des coûts dans un marché de nettoyage.	14
4	De la reprise du personnel.....	15
5	Conclusion	15

1 GÉNÉRALITÉS

1.1 Définitions

1.1.1 Définition d'un marché public

« Le marché public peut être défini comme le contrat à titre onéreux conclu entre un ou plusieurs opérateurs économiques et un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs et ayant pour objet l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la prestation de services¹. Les marchés publics permettent aux autorités publiques de s'assurer, via des contrats, les moyens indispensables à leur bon fonctionnement que ce soit en matière d'infrastructures (travaux), de fournitures ou de services. »

1.1.2 Définition d'un marché public de nettoyage

Dans le cadre de la présente note on vise par marché public de services de nettoyage tout marché qui ressortit du champ d'application de la commission paritaire pour le nettoyage (ci-après, CP 121) et qui a pour objet l'exécution de prestations dont la finalité est de rendre propre et qui n'impliquent pas :

- Un travail de réglage et/ou de remplacement de pièces² ;
- Des travaux de réparation, de contrôle ou de réglage ;
- Des travaux de montage ou de démontage³.

A titre d'exemples, sont considérées comme des activités de nettoyage : *le nettoyage intérieur ou extérieur de biens mobiliers ou immobiliers ou d'installations, le lavage de matériel roulant, le ramonage de cheminées et l'enlèvement de graffitis.*

Les activités faisant l'objet d'un marché de nettoyage peuvent également recouvrir tout un pan plus large de prestations visées par l'Arrêté Royal du 9 février 1971⁴, telles que *la désinfection de biens mobiliers ou immobiliers, l'extermination de rats ou autres animaux nuisibles, la collecte porte-à-porte de déchets etc...*

Ces prestations doivent par ailleurs être effectuées pour le compte de tiers. La notion de « pour compte de tiers » doit recevoir une interprétation large, il faut entendre par là « à destination d'une autre personne que l'acteur économique agissant en qualité de travailleur salarié ou de travailleur indépendant »⁵.

1.2 Cadre légal applicable

Tout marché public de nettoyage doit être passé dans le strict respect de la législation applicable aux marchés publics. Dans le cadre de la présente note seuls seront cités les textes relatifs aux secteurs classiques à savoir :

¹ Art. 2, 17°, Loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics.

² A l'exception de filtres techniques secs toiles et/ou grilles.

³ A moins qu'il s'agisse d'activités qui pendant la préparation ou le post traitement sont nécessaires en vue du nettoyage des machines, appareils ou installations ou de la remise en marche après nettoyage et pour autant que le temps de préparation et de post traitement soit accessoire par rapport au temps de travail consacré au nettoyage.

⁴ Arrêté royal du 9 février 1971 instituant certaines commissions paritaires et fixant leur dénomination et leur compétence., M.B. 19 mars 1971, modifié en dernier lieu par l'Arrêté Royal du 7 mai 2007, M.B., 31 mai 200.

⁵ [Nature de la relation de travail : secteurs - Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale \(belgique.be\).](https://www.belgium.be/fr/emploi/travail-et-concertation-sociale)

- La Loi « marchés publics » du 17 juin 2016 qui transpose en droit belge le contenu de la directive 2014/24/UE ;
- L'Arrêté Royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques ;
- L'Arrêté Royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics ;
- La Loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics, de certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de concessions.

D'autres textes de loi trouvent à s'appliquer dans le cadre d'un marché de nettoyage notamment en raison du fait qu'il s'agit d'un secteur sensible à la fraude⁶. C'est le cas des réglementations relatives à la lutte contre le dumping social et de certaines dispositions en matière de droit social. Peuvent notamment être citées :

- La Circulaire fédérale du 26 janvier 2018 intitulée « Lutte contre le dumping social dans les marchés publics et les concessions » ;
- L'Ordonnance du 8 mai 2014 et la circulaire du 26 novembre 2020, qui imposent l'insertion de clauses sociales dans les marchés publics régionaux.

Les autres principaux instruments de droit social et du travail pertinents qui peuvent impacter la passation et l'exécution d'un marché public de nettoyage sont les suivants :

- La Loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-royal du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs (« loi ONSS ») ;
- La Loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et le code du bien-être au travail ;
- La Loi du 16 mars 1971 sur le travail ;
- Le Code pénal social ;
- La Loi du 12 avril 1965 sur la rémunération des travailleurs ;
- La Loi du 5 mars 2002 concernant les conditions de travail, de rémunération et d'emploi en cas de détachement de travailleurs en Belgique et le respect de celles-ci (transposition de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, modifiée par la directive 2018/957 du 18 juin 2018).

S'agissant de la réglementation sectorielle, les principaux corps de texte sont les suivants :

- L'Arrêté Royal du 7 mai 2007 (précité) modifiant l'Arrêté Royal du 9 février 1971 instituant certaines commissions paritaires et fixant leur dénomination et leur compétence. M.B., 31 mai 2007 ;

⁶ Conformément à l'article 35/1 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs.

- La Convention collective de travail (CCT) du 11 juin 2009 relative à la classification (94.699), modifiée par les CCT du 7 décembre 2012 (112.617), du 28 janvier 2014 (120.653), du 20 juin 2017 (140.558), du 25 octobre 2019 (155.559) et du 28 septembre 2020 (161.891) ;
- La CCT du 18 novembre 2021 relative aux salaires, sursalaires et primes pour la CP 121, en vigueur du 1er janvier 2022 au 30 juin 2023 ;
- La CCT du 12 mai 2003 relative à la reprise de personnel suite à un transfert d'un contrat d'entretien (modifiée en dernier lieu par la convention collective de travail du 30 juin 2011).

2 RECOMMANDATIONS PRÉALABLES À TOUTE RÉDACTION DU CAHIER SPÉCIAL DES CHARGES

2.1 Définition des besoins

La définition exacte et précise de son besoin est un élément fondamental de la commande publique. La pratique démontre que la définition des besoins conditionne, en premier lieu, la qualité technique et financière des offres remises. Cette étape préparatoire a pour double objectif de :

- Elaborer un processus solide de mise en œuvre de la commande publique ;
- S'assurer de la nécessité d'engager une procédure de passation de marché public.

Dans la mesure où la présente note s'adresse à des pouvoirs adjudicateurs qui, le plus souvent, passent des marchés de services relatifs au nettoyage de locaux administratifs, la définition des besoins s'avèrera le plus souvent relativement aisée. Il est toutefois recommandé de prendre le temps de s'interroger à propos des éléments suivants :

- Le bâtiment à nettoyer présente-t-il des spécificités qui impliquent le recours à du personnel plus spécialisé ?
- Dans quelle mesure conviendrait-il d'intégrer des critères environnementaux, et, dans ce cadre, d'exclure l'usage de certains produits (ou d'en imposer) ?
- Le marché doit-il prévoir d'inclure la fourniture complémentaire de matériaux et produits sanitaires de nettoyage⁷ ?
- L'intégration de variantes est-elle envisageable et pertinente ?
- La division du marché en lots, obligatoire par défaut, est-elle pertinente dans le cadre de notre marché et dans le cas contraire est-on en mesure de motiver valablement la non-division du marché en lots ?
- Etc.

Même lorsque le marché ne présente pas de difficultés particulières, tout acheteur public devrait diviser le processus d'élaboration d'un marché public en différentes étapes :

- Questionner et cerner son besoin ;
- Choisir la procédure ;
- Rédiger le cahier des charges et préparer l'ensemble des documents du marché.

⁷ « Si un marché public a pour objet à la fois la fourniture de produits et la prestation de services, ce marché relève des services si la valeur des services en question dépasse celle des produits incorporés dans le marché, et des fournitures dans le cas inverse », THIEL, P., Mémento des marchés publics et des P.P.P. Tome 1 : Commentaire, 233-319 (page 237).

Dans ce cadre, il peut être également utile (en fonction de l'ampleur du marché envisagé) d'associer au stade préparatoire une petite équipe de projet - ou à tout le moins un gestionnaire - qui a déjà été confrontée à des marchés similaires ou est spécialisée dans certains des aspects caractéristiques du marché. L'insertion de critères environnementaux dans des marchés de services de nettoyage pourra, le cas échéant, requérir le recours à une personne à même de garantir que ces critères sont proportionnés.

2.2 Consultation du marché

L'article 51 de la loi « marchés publics » dispose ce qui suit :

« Avant d'entamer une procédure de passation de marché public, le pouvoir adjudicateur peut réaliser des consultations du marché économique en vue de préparer la passation du marché et d'informer les opérateurs économiques de ses projets et de ses exigences ».

Si la loi semble ériger la consultation du marché en simple faculté, quels que soient la procédure et le type de marché envisagé, elle est pourtant une étape essentielle préalable à toute rédaction des documents du marché. Son but est de permettre au pouvoir adjudicateur de préparer la procédure de passation en recueillant, d'une part, les informations techniques utiles à l'établissement futur des spécifications techniques et, d'autre part, les indications utiles à l'estimation la plus juste possible du montant du marché envisagé. En outre, prospecter permet d'élargir la concurrence et de confronter son besoin à la réalité du marché. Or, dans la pratique, il s'agit d'une étape trop souvent négligée et effectuée sommairement à l'entame d'un marché alors qu'elle conditionne non seulement la réussite de la passation du marché mais aussi l'exécution de ce dernier. On ne saurait trop insister sur le fait qu'une prospection est toujours nécessaire et devrait en principe – en dehors des marchés de faible montant – s'effectuer entre 6 mois et 1 an avant la date souhaitée de publication du marché.

Le pouvoir adjudicateur doit toutefois garder à l'esprit que cette prospection ne peut avoir pour effet de fausser la concurrence ni de méconnaître les principes de non-discrimination et de transparence ; elle doit en outre être en adéquation avec la complexité technique et l'ampleur financière de la commande publique envisagée. Enfin, il conviendra toujours de se réserver la preuve qu'elle a été effectuée et de consigner les informations et la liste des opérateurs économiques consultés dans un répertoire de prospect. Le pouvoir adjudicateur est encouragé à consulter la fiche pratique sur la prospection dans les achats publics publiée sur e-Procurement⁸ et à laquelle l'Observatoire renvoie pour le surplus.

3 RECOMMANDATIONS LORS DE LA PASSATION DU MARCHÉ PUBLIC

3.1 Rédiger des spécifications techniques adéquates

Les spécifications techniques constituent un élément fondamental dans une procédure de passation de marché. Elles ont pour objectif de fournir une description claire, précise et complète des besoins du pouvoir adjudicateur et donc de permettre aux opérateurs économiques de proposer une solution qui réponde à ces besoins. En règle générale, des spécifications techniques bien formulées devraient⁹ :

⁸ [Fiche pratique pour la prospection dans les achats publics \(publicprocurement.be\)](https://publicprocurement.be).

⁹ [Public procurement guidance for practitioners \(europa.eu\)](https://europa.eu).

- décrire avec précision les exigences du marché ;
- être aisément comprises par les opérateurs économiques auxquels ils s'adressent¹⁰ ;
- inclure des ressources, des réalisations et des résultats clairement définis, réalisables et mesurables ;
- fournir des informations suffisamment détaillées pour que les opérateurs économiques puissent soumettre des offres réalistes et adaptées ;
- être élaborées par des personnes possédant une expertise suffisante¹¹ ;
- ne mentionner aucune marque ni aucune exigence de nature à limiter la concurrence ;
- être approuvées par la direction compétente du pouvoir adjudicateur en fonction des règles internes applicables.

Il conviendra également, en fonction des caractéristiques et besoins du marché, d'**intégrer dans les spécifications techniques des clauses de réexamen explicites de nature à permettre un certain degré de flexibilité dans l'optique d'éventuelles modifications du marché en cours d'exécution.**

3.1.1 Des caractéristiques d'un marché de nettoyage

Les documents du marché doivent préciser les caractéristiques fonctionnelles auxquelles l'adjudicataire devra répondre, soit :

- Le(s) site(s) à nettoyer¹² ;
- Les caractéristiques de ce(s) site(s) (types de locaux, surface(s), revêtement(s), densité d'occupation, etc.) ;
- L'organisation du nettoyage (horaires et jours de prestation, etc.) ;
- Le programme de nettoyage, soit la liste détaillée des tâches à effectuer et des fréquences ;
- La description des tâches complémentaires (gestion du stock, ouverture/fermeture de complexes, etc.) ;
- Les fonctions et les compétences particulières exigées ;
- Etc.

3.1.2 De l'inventaire

Les documents du marché doivent également comprendre un inventaire sous la forme de tableau reprenant certaines des caractéristiques susmentionnées, à compléter par le soumissionnaire et dans lequel figureront ses prix. L'inventaire va revêtir une grande importance dans la mesure où il pourra permettre la comparaison effective des offres et la vérification des prix.

À cet égard, l'Observatoire recommande, dans la détermination des postes et sous-postes faisant l'objet de l'inventaire de se limiter à ce qui est strictement nécessaire à l'établissement et la remise par les soumissionnaires d'une offre de prix concurrentielle au vu des caractéristiques propres au marché. En effet, dans la pratique, il est fréquemment constaté que les inventaires comprenant une

¹⁰ Et par toute autre partie prenante.

¹¹ Qu'il s'agisse de membres du pouvoir adjudicateur ou d'experts externes.

¹² Il est primordial désigner et quantifier avec minutie les surfaces à nettoyer afin de ne pas encourager les soumissionnaires à sous-estimer le nombre d'heures à prester et à remettre un prix anormalement bas.

quantité exponentielle de sous-postes sont construits sur base de précisions qui pourraient figurer dans la partie du cahier spécial des charges dédiée aux spécifications techniques.

Il convient de signaler que la **démultiplication des postes (et sous-postes) d'un inventaire peut avoir pour conséquence de rendre l'étape de la vérification des prix ou des coûts matériellement laborieuse dans la mesure où cette vérification doit s'opérer minutieusement tant sur les prix globaux qu'unitaires.**

En effet, lorsqu'à l'issue de l'application des règles relatives à la vérification des prix ou des coûts, certains prix révèlent un caractère *a priori* anormal, le pouvoir adjudicateur a l'obligation d'adresser une demande de justification au(x) soumissionnaire(s). Bien que dans ce cadre, le pouvoir adjudicateur ne soit jamais tenu de demander la justification des prix de postes négligeables, cela devra néanmoins être le cas si la proportion de postes négligeables présentant des prix apparemment anormaux est telle qu'une part importante des prix du marché (en termes de montant) doivent être considérés comme apparemment anormaux. Dans un tel cas de figure, le pouvoir adjudicateur pourrait se retrouver donc (légalement) contraint d'effectuer un travail d'analyse très conséquent dans la mesure où le Conseil d'Etat estime que "[...] **la décision de ne pas considérer comme « anormal » le prix d'une offre doit faire l'objet d'une motivation précise, faisant ressortir la réalité, l'exactitude et la pertinence des éléments sur lesquels le pouvoir adjudicateur s'est fondé pour décider que des prix apparemment anormaux ne le seraient en définitive pas. Il en va d'autant plus ainsi que le pouvoir adjudicateur dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation, dont le corollaire est une obligation de motivation étendue** ».

Si, en l'absence de définition de ce qu'est un prix anormal, le pouvoir adjudicateur détermine librement la méthode à appliquer pour s'assurer de la normalité des prix, l'Observatoire rappelle, néanmoins, que la vérification des prix ou des coûts est obligatoire et **qu'une vérification effective des prix apparaît, dans l'absolu, plus facile à contester dans le cadre d'un inventaire pléthorique, comprenant un degré de détails excessivement précis.**

Il est également à noter que ce type d'inventaires pourrait multiplier le risque d'erreurs et de confusions dans le chef des soumissionnaires au moment du remplissage.

3.1.3 Des autres modalités d'exécution du marché de services de nettoyage

Concernant le prix, l'Observatoire recommande de préciser le barème horaire minimum à respecter (en fonction de la commission paritaire compétente), ainsi que d'exiger des soumissionnaires qu'ils remettent un prix horaire pour chaque poste afin de distinguer plus aisément quels prix unitaires sont anormalement bas.

S'agissant du personnel, il peut être dans l'intérêt du pouvoir adjudicateur de requérir qu'en cas d'absentéisme parmi le personnel habituel, l'adjudicataire mette à disposition un autre membre de son personnel tout en signalant, dans les plus courts délais, son identité au pouvoir adjudicateur. De même, il est recommandé d'exiger qu'un personnel de « court terme » soit toujours encadré par un agent (ou un personnel habituel) confirmé.

Quant à la question de la sous-traitance, il convient de rappeler que si l'interdiction totale de la sous-traitance n'est pas permise, la loi sur les marchés publics et ses arrêtés d'exécution imposent au

pouvoir adjudicateur une série d'obligations concernant le contrôle des sous-traitants¹³ et ce dans le but de lutter contre les phénomènes de dumping social. La législation prévoit notamment la limitation des échelons de sous-traitance possibles dans un même marché¹⁴. Toutefois, le pouvoir adjudicateur ne peut pas « *par une clause du cahier des charges [...] exiger que le futur adjudicataire de ce marché exécute par ses propres moyens, un certain pourcentage des travaux faisant l'objet dudit marché* »¹⁵. Il est cependant possible en tant que pouvoir adjudicateur d'exiger dans le cadre de marchés de services et de travaux¹⁶ que certaines tâches essentielles soient exécutées directement par l'adjudicataire lui-même¹⁷.

Dans un secteur sensible à la fraude tel que le nettoyage, le pouvoir adjudicateur devra par ailleurs veiller à prévoir des clauses d'exécution qui limitent la sous-traitance à 2 niveaux¹⁸.

Il est également possible d'imposer que certains agents occupant des fonctions d'encadrement sur les lieux d'exécution du marché puissent attester de connaissances suffisantes du néerlandais ou du français. L'adjudicateur qui intègre une clause relative à l'emploi des langues dans ses documents de marché doit, cependant, s'assurer qu'elle est proportionnelle à l'objet du marché¹⁹.

S'agissant des moyens matériels qui seront employés lors de l'exécution du marché, l'Observatoire recommande de requérir du soumissionnaire qu'il fournisse une liste des produits et des matériels (accompagnée de leur fiche technique) utilisés pour exécuter le contrat ; et de demander qu'il réponde à certaines exigences environnementales. Parmi ces critères environnementaux, citons :

- L'utilisation de produits labellisés « eco-friendly » (Eco-label européen, NF environnement, etc.) et de matériels réutilisables (lavettes réutilisables, etc.) ;
- Les processus d'économie d'eau et d'énergie mis en place.

3.2 Envisager la division du marché en lots

Afin de faciliter la participation des PME aux procédures de passation des marchés publics, il est recommandé au niveau européen d'envisager la scission du marché en plusieurs lots. Le pouvoir adjudicateur demeure donc libre de ne pas procéder à cette division mais, dans un tel cas, il devra motiver sa décision, le principe de base étant « diviser ou expliquer »²⁰. Toutefois, s'il est décidé de diviser le marché en lots, il faudra veiller à indiquer dans le cahier spécial des charges si les opérateurs économiques ont la faculté de soumissionner à un, plusieurs lots ou tous les lots ; et indiquer, le cas échéant, le nombre de lots maximums qui peuvent être attribués à un même soumissionnaire.

¹³ L'Observatoire renvoie aux articles 12 et suivants de l'Arrêté Royal relatif aux règles générales d'exécution ainsi qu'au Guide de bonnes pratiques publié par l'Observatoire :

https://www.brupartners.brussels/system/files/pubobserv_pdf/guide-bonnes-pratiques-dans-les-marches-publics-fr.pdf.

¹⁴ Article 12/1 à 12/4 de l'arrêté RGE.

¹⁵ CJUE (3e ch.) n° C-406/14, 14 juillet 2016 (Wroclaw - Miasto na prawach powiatu / Minister Infrastruktury i Rozwoju).

¹⁶ Ainsi que de travaux de pose et d'installation dans le cadre d'un marché de fournitures.

¹⁷ Article 78 alinéa 3 de la loi du 17 juin 2016.

¹⁸ Selon le type de marché en cause et conformément à l'article 12/3 §2, 3° de l'arrêté royal du 14 janvier 2013.

¹⁹ Pour des exemples de clauses à insérer, l'Observatoire renvoie au Guide de bonnes pratiques disponible sur :

https://www.brupartners.brussels/system/files/pubobserv_pdf/guide-bonnes-pratiques-dans-les-marches-publics-fr.pdf.

²⁰ [choisir le mieux disant guide.pdf](#).

3.3 Organiser une visite des lieux

Dans le cadre d'un marché public de services de nettoyage, **il peut être opportun d'organiser une visite des lieux afin que les soumissionnaires puissent prendre connaissance des locaux et des surfaces visés par le marché et ainsi rédiger leurs offres en connaissance de cause**²¹. Elle peut selon la volonté du pouvoir adjudicateur être combinée avec une séance d'information. Le pouvoir adjudicateur pourra, à cette occasion, recenser toutes les questions des soumissionnaires potentiels lors de la visite et adresser ensuite une communication comprenant les réponses, à l'ensemble des soumissionnaires.

À cet égard, dans l'optique de respecter les garanties de sécurité et le degré de confidentialité requis par la réglementation, **le pouvoir adjudicateur devrait dans la mesure du possible se servir du forum questions-réponses de e-Tendering**²² lorsqu'il souhaite adresser des précisions et renseignements complémentaires aux opérateurs économiques, celui-ci faisant partie des « moyens de communication électroniques » imposés par l'article 14, § 1er, de la loi du 17 juin 2016 pour toute échange entre les soumissionnaires et le pouvoir adjudicateur au cours de la procédure de passation.

Pour rappel, dans le cadre d'une séance d'information ou d'une visite des lieux, la communication orale est autorisée « *à condition de garder une trace suffisante du contenu de cette communication orale conformément à l'alinéa 2 et qu'aucune information qui ne se trouve pas déjà dans les documents de marché ne soit communiquée. Cette documentation est diffusée auprès de tous les intéressés* »²³. Dès lors, **toute communication portant sur un ou des éléments essentiels**²⁴ **de la procédure devra être consignée dans un écrit qui sera à considérer comme un document du marché et à porter à la connaissance de tous les soumissionnaires.**

3.4 Sélection qualitative : établir des critères de sélection proportionnés et liés à l'objet du marché

3.4.1 Généralités

Les critères de sélection doivent déterminer les niveaux de capacité minimaux requis pour la participation à la procédure. Ils doivent être :

- conformes notamment aux principes de transparence, d'égalité de traitement et de non-discrimination ;
- relatifs et proportionnés à l'importance et à la nature du marché ;
- définis en tenant compte des besoins spécifiques de chaque marché ;
- formulés dans des termes simples, clairs et non abstraits de manière à être aisément compris par les opérateurs économiques ;
- être conçus de manière à ce que les petites et moyennes entreprises ne soient pas dissuadées de participer à la procédure.

²¹ Il n'est en effet pas rare que certains soumissionnaires sous-estiment le nombre d'heures à prester par rapport à l'ampleur des surfaces à nettoyer. Ces visites permettront donc de mieux estimer le temps de nettoyage nécessaire.

²² Ce forum de questions-réponses doit avoir été ouvert par l'adjudicateur.

²³ Art. 14 § 4 alinéa 3 de la loi.

²⁴ Telles que toute information relative aux documents du marché, les demandes de participation et les offres.

Lorsque les critères de sélection se réfèrent à des marques, des normes ou des labels, le pouvoir adjudicateur doit veiller à inclure la mention « ou équivalent ».

3.4.2 Critères de capacité économique et financière

À l'étape de sélection des offres, le pouvoir adjudicateur peut établir un ou plusieurs des critères de capacité financière et économique. Il convient de préciser qu'il devra fixer, pour chacun de ces critères, un seuil minimum d'exigence.

Dans ce cadre, il est important de rappeler, que les critères de capacité économique et financière et leur niveau minimum d'exigence doivent être liés et proportionnés à l'objet du marché. Partant, un pouvoir adjudicateur ne pourrait fixer des critères de sélection et les assortir d'un niveau minimum d'exigence en faisant abstraction de l'objet du marché considéré. À cet égard concernant le chiffre d'affaires l'article 67 § 3 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 précise que : « *Pour ce qui concerne la déclaration relative au chiffre d'affaires visée au paragraphe 1er, alinéa 2, 2°, le pouvoir adjudicateur peut exiger que les opérateurs économiques réalisent un chiffre d'affaires annuel minimal donné, notamment dans le domaine concerné par le marché. **Le chiffre d'affaires annuel minimal que les opérateurs économiques sont tenus de réaliser ne dépasse pas le double de la valeur estimée du marché, sauf dans des cas dûment justifiés tels que ceux ayant trait aux risques particuliers inhérents à la nature des travaux, services ou fournitures.** »*

Par ailleurs, bien que sur base de l'article 67, § 2, de l'arrêté royal précité, le pouvoir adjudicateur puisse, dans le cadre de l'analyse des états financiers ou des extraits d'états financiers, prendre en compte les ratios entre les éléments d'actif et de passif, il faut veiller à ce que les méthodes et les critères employés à cet effet soient précisés dans les documents du marché.

3.4.3 Critères de capacité technique et professionnelle

Toujours au stade de la sélection des offres, le pouvoir adjudicateur peut vérifier la capacité professionnelle et technique des soumissionnaires et exiger, par exemple, la production de références particulières relatives aux marchés réalisés antérieurement. Il convient de se référer à l'article 68 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 qui énumère, de manière non-limitative, les critères permettant d'évaluer la capacité technique ou professionnelle d'un prestataire de services. Il devra fixer un seuil minimum d'exigence pour chacun de ces critères.

L'Observatoire insiste sur l'importance pour le pouvoir adjudicateur d'imposer aux soumissionnaires ou aux candidats des critères de capacité professionnelle/technique liés et proportionnés à l'objet du marché.

3.5 Définir des critères d'attribution optimaux

Les critères d'attribution sont propres au marché et servent à l'évaluation des différentes offres.

Dans la mesure du possible, les offres doivent être évaluées selon plusieurs critères. Malgré la prépondérance effective du critère « prix », la pondération doit permettre une réelle prise en compte des autres éléments. Afin que le prix ne soit pas le seul critère déterminant, il conviendra de limiter son poids et de veiller à intégrer des critères de nature à valoriser la qualité ainsi que des aspects environnementaux et sociaux. En effet, le secteur du nettoyage est un secteur à forte densité de main d'œuvre dans lequel le poids des coûts du personnel est prépondérant : dans la plupart des entreprises du secteur, ces coûts représentent environ 80% (voire 90%) du chiffre d'affaires. La non-intégration

d'autres critères alternatifs au seul prix pourrait donc conduire à encourager une concurrence potentiellement déloyale entre les entreprises et des problèmes de dumping.

Dans un marché de nettoyage, pourraient par exemple être pris en compte, en plus du prix, les critères ci-dessous :

- La structure, l'organisation et le savoir-faire spécifique de l'équipe managériale affectée au marché ;
- Le système de contrôle de la qualité de l'exécution du marché ainsi que la fréquence de ces contrôles, la liste des éléments contrôlés, le nombre d'inspecteurs et de chefs d'équipe par agents²⁵, etc. ;
- Le plan de communication proposé par l'entreprise (cahier de communication, plateforme online, face à face, hot-line, etc.) ;
- La disponibilité, le délai de réponse et la rapidité de l'intervention en cas de problèmes ;
- La prise en compte de recommandations d'ordre social dans le cadre du marché, comme le programme de lutte contre la pénibilité au travail, etc. ;
- Le programme environnemental, soit l'évaluation de produits et de processus respectueux de l'environnement par le biais de fiches techniques ;
- La formation (continue) des employés à la sécurité, à l'usage des produits et des services.

Selon ses besoins, le pouvoir adjudicateur pourrait également prendre en compte la cohérence du programme de travail par rapport au service attendu, le montant des pénalités proposées en cas de non-respect des engagements, etc.

3.6 Du contrôle des prix anormalement bas

Conformément aux articles 33 et 35 de l'arrêté royal du 18 avril 2017, le pouvoir adjudicateur se doit de procéder à la vérification des prix et des coûts des offres introduites, quels que soient l'objet du marché et le mode de passation. À travers cette vérification, l'objectif est notamment de lutter contre les prix anormalement bas. Cette vérification s'inscrit dans le contrôle de la régularité des offres. La législation ne prévoit pas de méthode particulière et laisse au pouvoir adjudicateur un large pouvoir d'appréciation. Le pouvoir adjudicateur se doit toutefois de contrôler les prix poste par poste²⁶.

Le pouvoir adjudicateur peut :

- se référer à son estimation propre des prix et des coûts ;
- se référer aux autres prix remis dans le cadre de ce marché ;
- se référer aux prix des marchés antérieurs ;
- se baser sur l'avis d'autres services compétents ;
- inviter le soumissionnaire à fournir « *toutes les informations nécessaires* »²⁷ à cette analyse²⁸.

²⁵ En d'autres termes : l'existence et la qualité de la supervision dans le cadre du marché.

²⁶ C.E., arrêt n° 226.447 du 17 février 2014.

²⁷ Art. 35 de l'A.R. du 18 avril 2017 *op. cit.*

²⁸ Cela n'est alors pas considéré comme une demande de justifications au sens de l'article 36 de l'A.R. du 18 avril 2017 précité.

Un prix peut être inférieur aux prix des concurrents pour différents motifs. L'entreprise de nettoyage pourrait avoir recours à des techniques qui permettent de réaliser des économies sur le matériel, les produits et/ou le nombre de travailleurs. Toutefois, elle pourrait également économiser sur ses frais de manière injustifiée. Lors de la vérification des prix, il conviendra donc d'être particulièrement attentif aux aspects suivants :

- les salaires ;
- le nombre de travailleurs prévus ;
- l'utilisation de produits / matériel.

Par ailleurs, bien qu'il n'existe pas de normes en matière de cadence de travail dans le secteur du nettoyage en Belgique, le pouvoir adjudicateur est encouragé à apprécier à la lumière de son expérience et de sa connaissance technique des lieux faisant l'objet des prestations, le caractère réaliste des offres remises au regard de la cadence horaire proposée par les soumissionnaires²⁹.

Afin de faciliter le travail de vérification des prix, l'Observatoire recommande d'exiger des soumissionnaires qu'ils détaillent la composition des prix unitaires de tous les postes. Une telle décomposition du prix horaire pourrait en guise d'exemple comprendre les rubriques suivantes :

- coûts salariaux ;
- coûts des produits de nettoyage ;
- coûts du matériel ;
- coûts liés aux dépenses de fonctionnement ou autres frais.

Par ailleurs, à propos des dispositifs susceptibles de réduire le coût salarial, l'Observatoire recommande d'insérer, le cas échéant, la clause suivante :

« Le soumissionnaire remplit, par catégorie de travailleurs et de dispositifs mobilisés (contrat de travail, plan activa, contrat étudiant, contrat dit « article 60 », contrat de travailleur indépendant, etc.), le tableau suivant :

Intitulé	Montant (€)
• <i>Salaire</i>	
• <i>Charges sociales</i>	
• <i>Cotisations sociales des ouvriers qui doivent être versées à l'ONSS</i>	
○ <i>Cotisations de base</i>	
○ <i>Autres cotisations générales (vacances annuelles, modération salariale, etc.)</i>	
○ <i>Cotisation chômage</i>	

²⁹ Dans la mesure où la cadence.

○ Fermeture d'entreprises	
○ Cotisations propres au secteur (Fonds social du nettoyage, etc.)	
○ + Vacances annuelles	
• Autres charges sociales	
• Subvention perçue/réduction obtenue par le soumissionnaire (si le dispositif le prévoit)	

Le soumissionnaire ne peut pas modifier la structure du tableau.

Pour les travailleurs indépendants, il est possible de ne remplir que la première ligne, le cas échéant.

Les données fournies dans les tableaux doivent permettre de retrouver le prix unitaire correspondant renseigné dans l'inventaire. Le soumissionnaire expose la méthode de calcul qui permet d'y parvenir ».

À cet égard, si toutes les offres doivent faire l'objet d'une vérification de prix, seuls les prix soupçonnés d'anormalité doivent mener le pouvoir adjudicateur à procéder l'étape supplémentaire de l'examen des prix ou des coûts conformément à l'article 36 paragraphes 1, 2 et 3 de l'Arrêté Royal du 18 avril 2017 sur la passation des marchés publics. En effet, les offres qui contiennent des prix anormalement bas induisent une concurrence déloyale et le pouvoir adjudicateur se doit de les déclarer irrégulières lorsque le soumissionnaire reste en défaut de fournir une justification adéquate. Il est important de souligner que la réglementation ne limite pas l'interrogation aux soumissionnaires dont le pouvoir adjudicateur désire écarter l'offre ou au soumissionnaire auquel l'adjudicateur désire attribuer le marché. Tous les soumissionnaires dont les prix semblent anormaux doivent être interrogés.

Dans la mesure où le secteur du nettoyage est un secteur sensible à la fraude, il conviendra par ailleurs, d'avoir égard au fait que la présomption prévue au paragraphe 4 de l'article 36 de l'Arrêté Royal précité est susceptible de s'appliquer. Les pouvoirs adjudicateurs sont tenus de vérifier si la présomption légale d'anormalité s'applique³⁰ selon que :

- Il s'agit d'un marché de travaux ou de services dans un secteur sensible à la fraude ;
- Il s'agit d'un marché public passé par procédure ouverte ou restreinte ;
- L'offre économiquement la plus avantageuse est uniquement évaluée sur la base du prix ou sur base du rapport qualité prix si le poids du prix représente au moins 50% du poids total des critères d'attribution ;
- Il y ait au moins quatre offres prises en compte³¹.

Si toutes ces conditions sont remplies, le pouvoir adjudicateur se doit de vérifier si le montant total d'une ou plusieurs offres ne s'écarte pas d'au moins 15%³² en dessous de la moyenne des montants des offres déposées par les soumissionnaires. Le cas échéant, il devra présumer de telles offres comme

³⁰ Art. 36, §4 de l'A.R. du 18 avril 2017 *op. cit.*

³¹ C'est-à-dire qui ont été sélectionnées.

³² Si l'offre est évaluée sur la base du meilleur rapport qualité-prix et que le poids du critère relatif au prix représente au moins 50% du poids total des critères d'attribution, ce pourcentage peut être relevé.

étant *a priori* anormales et adresser une demande de justifications à tous les soumissionnaires dont les prix sont suspectés.

Enfin, rappelons que le pouvoir adjudicateur bruxellois qui soupçonne une offre de prix d'être anormalement basse dans un marché de services et de travaux peut toujours saisir l'Observatoire afin de bénéficier d'une aide dans sa prise de décision. Il veillera, cependant, à joindre à la demande tous les documents utiles à l'analyse du caractère anormal du prix, y compris la potentielle analyse des justifications qui aurait déjà été menée en interne.

3.7 La structure des coûts dans un marché de nettoyage.

Afin d'opérer une vérification des prix ou des coûts effective, le pouvoir adjudicateur se doit de connaître les principaux coûts qui entre dans la composition des prix dans le secteur du nettoyage. Selon une analyse réalisée par l'Union Générale Belge du Nettoyage (UGBN), il s'agit des coûts suivants³³ :

- a) Le taux horaire minimum ;
- b) Les primes et allocations³⁴ ;
- c) Les cotisations sociales ;
- d) Les autres charges sociales ;
- e) Les frais généraux (voir ci-après).

S'agissant du taux horaire minimum, il est renvoyé au site du SPF Emploi qui comprend une base de données des salaires minimums par commission paritaire, ainsi que les obligations salariales complémentaires : <https://www.salairesminimums.be/index.html>.

S'agissant des frais généraux, l'UGBN estime que ceux-ci comportent de manière non exhaustive les coûts suivants :

- Les produits d'entretien et le matériel d'entretien ;
- Les machines et leur amortissement ;
- L'encadrement administratif et l'inspection des chantiers ;
- Le système de mesure de la qualité ;
- Les frais de dossier pour la participation à des appels d'offres publics ;
- Les coûts liés à reprise du personnel ;
- L'enregistrement des présences ;
- Les normes de sécurité et/ou de qualité applicables telles que VCA, ISO, etc. ;
- Les frais de publicité.

Il est cependant signalé que ces coûts ne sont pas les mêmes pour toutes les entreprises de nettoyage et qu'ils ne sont pas intégralement applicables à tous les marchés.

³³ Pour le détail de ces différents coûts nous renvoyons au manuel de l'UGBN : [UGBN-Manuel.pdf \(absugbn.be\)](#).

³⁴ Vous trouverez un aperçu de ces primes et allocations et de leur montant dans la CCT concernant les salaires, sursalaires et primes disponible sur le site du SPF Emploi.

4 DE LA REPRISE DU PERSONNEL

Les soumissionnaires qui entrent dans son champ d'application sont tenus de respecter la Convention Collective de Travail (CCT) du 12 mai 2003 relative à la reprise de personnel suite au transfert de contrat d'entretien, rendue obligatoire par arrêté royal du 19 juillet 2006 et publiée au Moniteur belge du 1^{er} septembre 2006. Pour rappel, la Convention Collective de Travail précitée ne s'applique notamment pas aux entreprises de travail adapté ou de formation par le travail.

De manière globale, ladite Convention impose à l'adjudicataire qui remporte le présent marché de reprendre le personnel que l'adjudicataire du marché précédent affectait à son exécution.

Aux fins de la mise en œuvre de ladite Convention, l'adjudicateur devra veiller à transmettre à l'adjudicataire désigné, au terme de la présente procédure, l'identité de l'adjudicataire du marché précédent.

5 CONCLUSION

Le secteur du nettoyage est un secteur à forte densité de main d'œuvre dans lequel les pratiques de dumping social sont récurrentes et entraînent une distorsion de la concurrence. Afin de permettre aux soumissionnaires de remettre des offres réellement concurrentielles et de garantir une exécution conforme de la commande publique, il est nécessaire que tout acheteur public accorde une attention plus accrue au processus de rédaction des documents du marché en veillant à ne négliger aucune étape nécessaire à l'élaboration de spécifications techniques claires. Par ailleurs, il conviendra de prévoir des critères d'attribution autres que le prix le plus bas et d'envisager autant que possible la division du marché en lots afin de faciliter l'accès des PME aux marchés publics. Enfin, une élaboration pointilleuse de son marché permettra de contourner bon nombre de complications à l'étape de la vérification des prix ou des coûts ainsi que lors de l'exécution du marché.
