

Les procédures de passation en matière de marchés publics

Le site outils de l'aménagement a vocation à présenter de manière synthétique les acteurs, les procédures et les outils de l'aménagement.

La rédaction et l'actualisation de ces fiches sont assurées par le Cerema avec l'appui des ministères chargés du logement, de l'aménagement et de l'environnement.

Le code de la commande publique (CCP), entré en vigueur le 1^{er} avril 2020, rappelle que les marchés « sont passés, selon leur montant, leur objet ou les circonstances de leur conclusion », « soit selon [une des procédures formalisées], soit selon une procédure adaptée, soit sans publicité ni mise en concurrence préalables » (article L. 2120-1 CCP). Ces procédures de passation au sens strict sont à distinguer « des techniques d'achat », non abordées ici¹, auxquelles l'acheteur peut recourir « 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 » : l'accord-cadre, le concours, le système de qualification (réservé aux entités adjudicatrices), le système d'acquisition dynamique, le catalogue électronique, les enchères électroniques (article L. 2125-1 CCP).

1. Les spécificités des marchés publics de défense ou de sécurité ne seront également pas abordées.

Les procédures de passation

Procédures de passation	Définition		Conditions de recours
Procédures formalisées	Appel d'offres	L'acheteur choisit l'offre économiquement la plus avantageuse, sans négociation (L. 2124-2 CCP)	Lorsque la valeur estimée HT du besoin est \geq aux seuils européens (L. 2124-1 CCP) (cf. ci-après) Et conditions spécifiques pour la procédure négociée et le dialogue compétitif (cf. Tableau A)
	Procédure négociée	L'acheteur négocie les conditions du marché avec un ou plusieurs opérateurs économiques (L. 2124-3 CCP)	
	Dialogue compétitif	L'acheteur dialogue avec les candidats admis en vue de définir ou développer les solutions de nature à répondre à ses besoins et sur la base desquelles ces candidats sont invités à remettre une offre (L. 2124-4 CCP)	
Procédure adaptée (MAPA)	L'acheteur définit librement les modalités de passation du marché, dans le respect notamment des principes de la commande publique (L. 2123-1 CCP)		Lorsque la valeur estimée HT du besoin < aux seuils européens Et en fonction de l'objet/nature du marché (cf. Tableau B)
Procédure sans publicité ni mise en concurrence	L'acheteur conclut le marché sans mise en œuvre de mesure de publicité et de mise en concurrence, c'est-à-dire de gré à gré (L. 2122-1 CCP)		Lorsqu'en raison notamment de l'existence d'une première procédure infructueuse, d'une urgence particulière, de son objet ou de sa valeur estimée, le respect d'une telle procédure est inutile, impossible ou manifestement contraire aux intérêts de l'acheteur ou à un motif d'intérêt général (cf. Tableau C)

Les **seuils européens figurent en Annexe 2 du CCP** et varient en fonction de la nature de l'acheteur, de la nature des prestations (travaux, fournitures, services) et de l'objet du marché (Avis relatif aux

seuils de procédure et à la liste des autorités publiques centrales en droit de la commande publique, NOR : ECOM1934008V) :

POUVOIRS ADJUDICATEURS	
Fournitures et services :	
a) Autorités publiques centrales sauf dans les cas du c)	139 000 € HT
b) Autres pouvoirs adjudicateurs	214 000 € HT
c) Fournitures des autorités publiques centrales dans le domaine de la défense pour des produits autres que ceux figurant à l'annexe 4 de l'appendice 1 de l'offre de l'Union européenne au titre de l'Accord sur les marchés publics (2)	214 000 € HT
Travaux	5 350 000 € HT
ENTITÉS ADJUDICATRICES	
Fournitures et services	428 000 € HT
Travaux	5 350 000 € HT
MARCHÉS DE DÉFENSE OU DE SÉCURITÉ	
Fournitures et services	428 000 € HT
Travaux	5 350 000 € HT

(Extrait de l'Avis relatif aux seuils de procédure et à la liste des autorités publiques centrales en droit de la commande publique)

Les autorités publiques dites « centrales » évoquées (et mentionnées aux articles R. 2131-4, R. 2161-9, R. 2161-16 et R. 2162-50 CCP) sont :

- L'Etat, à l'exception des établissements du service de santé des armées ;
- Les établissements publics de l'Etat autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial, à l'exception des établissements publics de santé ;

- Les autorités administratives indépendantes dotées de la personnalité juridique ;
- La Caisse des dépôts et consignations ;
- L'ordre national de la Légion d'honneur ;
- L'Union des groupements d'achats publics (UGAP) ;
- La fondation Carnegie ;
- La fondation Singer-Polignac.

À noter

Il existe deux formes d'appel d'offres :

- **L'appel d'offres ouvert (A00)** : lorsque tout opérateur économique intéressé peut soumissionner ; le dépôt de la candidature et de l'offre se fait en même temps.
- **L'appel d'offres restreint (A0R)** : lorsque seuls les candidats sélectionnés par l'acheteur sont autorisés à soumissionner, c'est-à-dire à déposer une offre (article R. 2124-2 CCP).

Même en-deçà des seuils européens, **il est toujours loisible à l'acheteur** de recourir, par exemple, à l'appel d'offres plutôt qu'à un MAPA et **donc de s'imposer une procédure plus**

stricte. Dans ce cas toutefois, il devra respecter impérativement la procédure qu'il aura choisi de mettre en œuvre (article R. 2123-6 CCP et parmi une jurisprudence abondante : CE 26 mars 1997 *Commune de Sceaux*, req. n° 129943).

En **MAPA, l'acheteur peut procéder à une négociation**. Même si l'acheteur a prévu d'y recourir, il **peut attribuer le Marché Public sans négociation**, à condition d'avoir indiqué qu'il se réservait la possibilité de le faire (article R. 2123-5 CCP ; CE 18 septembre 2015 *Société Axxess*, req. n° 380821). Il est prévu le **même mécanisme en procédure négociée** (article R. 2161-16 CCP).

Conditions de recours, mesures de publicité et délais

Conditions de recours

TABLEAU A : CONDITIONS DE RECOURS À LA PROCÉDURE NÉGOCIÉE ET AU DIALOGUE COMPÉTITIF

Pouvoirs adjudicateurs (PA) ² (R. 2124-3 et R. 2124-5 CCP)	Entités adjudicatrices (EA) ³ (R. 2124-4 et R. 2124-6 CCP)
<ul style="list-style-type: none"> • Le besoin ne peut être satisfait sans adapter des solutions immédiatement disponibles • Le besoin consiste en une solution innovante • Le marché comporte des prestations de conception • Le marché ne peut être attribué sans négociation préalable du fait de circonstances particulières liées à sa nature, à sa complexité ou au montage juridique et financier ou en raison des risques qui s'y rattachent • L'acheteur n'est pas en mesure de définir les spécifications techniques avec une précision suffisante en se référant à une norme, une évaluation technique européenne, une spécification technique commune ou un référentiel technique • Lorsque, dans le cadre d'un appel d'offres, seules des offres irrégulières ou inacceptables ont été présentées, à conditions que les conditions initiales du marché ne soient pas substantiellement modifiées 	<p>Les EA peuvent passer librement, c'est-à-dire sans condition, leurs marchés selon la procédure avec négociation ou selon la procédure de dialogue compétitif</p>

2. L.1211-1 CCP.

3. L. 1212-1 à L. 1212-4 CCP (entités opérant dans les secteurs de réseaux : énergies, transports...).

Exemples :

Peuvent être conclus selon **une procédure négociée ou une procédure de dialogue compétitif** dans la mesure où ils comportent des prestations de conception notamment les **marchés globaux** suivants :

- **Les marchés de conception-réalisation** qui sont des « *Marché de travaux permettant à l'acheteur de confier à un opérateur économique une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux* » (article L. 2171-2 CCP) ; ou encore
- **Les marchés globaux de performance** qui sont des marchés « [associant] *l'exploitation ou la maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations afin de remplir des objectifs chiffrés de performance* » (article L. 2171-3 CCP)

À noter

La passation des marchés globaux recèle une spécificité à savoir l'intervention d'un **Jury** (cf. notamment : articles R. 2171-17 et R. 2171-18 CCP), **sauf** :

- Pour les marchés de conception-réalisation et les marchés globaux de performance passés par les pouvoirs adjudicateurs lorsqu'il porte (i) sur la réutilisation ou la réhabilitation d'ouvrages existants ou sur la réalisation d'un projet urbain ou paysager (ii) sur des ouvrages réalisés à titre de recherche, d'essai ou d'expérimentation
- Pour les marchés de conception-réalisation et les marchés globaux de performance passés par les entités adjudicatrices selon la procédure de dialogue compétitif ou selon la procédure avec négociation (R. 2171-16 CCP)

TABLEAU B : CONDITIONS DE RECOURS AU MAPA

Conditions liées à la valeur estimée du marché (R. 2123-1-1° et 2° CCP)	Conditions liées à la nature/objet du marché (quelle que soit la valeur estimée) (R. 2123-1-3° et 4° CCP)
<ul style="list-style-type: none">• Marché dont la valeur estimée HT du besoin < aux seuils européens• Lot d'un marché alloti dont le montant total ≥ aux seuils européens et qui remplit les deux conditions suivantes :<ul style="list-style-type: none">- La valeur estimée de chaque lot concerné est inférieure à 80 000 € HT pour des fournitures ou des services ou à 1 million € HT pour des travaux ;- Le montant cumulé de ces lots n'excède pas 20 % de la valeur totale estimée de tous les lots.	<ul style="list-style-type: none">• Marché ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques listés en annexe 3 du CCP• Marché ayant pour objet un ou plusieurs des services juridiques suivants :<ul style="list-style-type: none">- Services juridiques de représentation légale d'un client par un avocat dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, devant les autorités publiques ou les institutions internationales ou dans le cadre d'un mode alternatif de règlement des conflits ;- Services de consultation juridique fournis par un avocat en vue de la préparation de toute procédure visée ci-dessus ou lorsqu'il existe des signes tangibles et de fortes probabilités que la question sur laquelle porte la consultation fera l'objet d'une telle procédure.

TABLEAU C : CONDITIONS DE RECOURS AUX MARCHÉS CONCLUS SANS PUBLICITÉ NI MISE EN CONCURRENCE

En raison de leur montant ou de leur objet (R. 2122-1 à R. 2122-9 CCP)	En raison de la qualité de l'acheteur (R. 2122-10 et R. 2122-11CCP)
<ul style="list-style-type: none"> • Motif d'intérêt général (décret non publié à ce jour) • Urgence impérieuse (R. 2122-1 CCP) • Soit aucune candidature ou aucune offre n'a été déposée dans les délais, soit seules des candidatures irrecevables ou des offres inappropriées ont été présentées (R. 2122-2 CCP) • Prestations ne pouvant être fournies que par un opérateur économique déterminé : <ul style="list-style-type: none"> - Création ou acquisition d'une œuvre d'art ou d'une performance artistique unique ; - Raisons techniques ; - Existence de droits d'exclusivité (droits de propriété intellectuelle notamment) (R. 2122-3 CCP). • Certains marchés de fournitures (livraisons complémentaires, achat de matières premières cotées) (R. 2122-4 CCP) • Marchés de fournitures ou de services passés dans des conditions particulièrement avantageuses auprès d'un opérateur en cessation définitive d'activité ou d'un opérateur soumis à l'une des procédures du livre VI du code de commerce (« Des difficultés des entreprises ») (R. 2122-5 CCP) • Marchés de services attribués au lauréat ou à l'un des lauréats d'un concours (de maîtrise d'œuvre notamment) (R. 2122-6 CCP) • Marchés de travaux ou de services ayant pour objet la réalisation de prestations similaires (R. 2122-7 CCP) • Marchés dont la valeur estimée est < à 40 000 € HT (R. 2122-8 CCP) • Marchés de fournitures de livres non scolaires (< à 90 000 € HT) (R. 2122-9 CCP) • Marché de représentation et de consultation juridique par un avocat (L. 2512-5 CCP) • Marché de travaux (< à 100 000 EUR HT) jusqu'au 31 décembre 2022⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> • PA : Marché ayant pour objet l'achat de produits fabriqués uniquement à des fins de recherche, d'expérimentation, d'étude ou de développement, sans objectif de rentabilité ou d'amortissement des coûts de recherche et de développement (R. 2122-10 CCP) • EA : <ul style="list-style-type: none"> - Marchés à des fins de recherche, d'expérimentation, d'étude ou de développement, sans objectif de rentabilité ou d'amortissement des coûts de recherche et de développement. La passation d'un tel marché ne doit pas porter préjudice à la mise en concurrence des marchés ultérieurs qui poursuivent ces mêmes objectifs ; - Marché ayant pour objet l'achat de fournitures qu'il est possible d'acquérir en profitant d'une occasion particulièrement avantageuse qui se présente dans une période de temps très courte et pour lesquelles le prix à payer est considérablement plus bas que les prix normalement pratiqués sur le marché (R. 2122-11 CCP).

4. Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique dite loi ASAP

Mesures de publicités et délais

TABLEAU D : SEUILS DES MESURES DE PUBLICITÉ				
Nature marché	Publicité non obligatoire	Publicité adaptée	BOAMP ou JAL (et si nécessaire journal spécialisé ou JOUE)	BOAMP et JOUE
Fournitures et services	< 40 000 € HT	de 40 000 € HT à 89 999,99 € HT	-	-
Etat et ses EPA			de 90 000 € HT à 138 999,99 € HT	139 000 € HT
Coll. Terr, leurs EP, leurs groupements			de 90 000 € HT à 213 999,99 € HT	214 000 € HT
Entités adjudicatrices			de 90 000 € HT à 427 999,99 € HT	428 000 € HT
Travaux			de 90 000 € HT à 5 349 999,99 € HT	5 350 000 € HT
Services particuliers	Publicité non obligatoire	Publicité adaptée	JOUE	
Services sociaux et spécifiques (R. 2123-1-3°du CCP)	< 40 000 € HT	de 40 000 € HT à 749 999,99 € HT	750 000 € HT	
Services juridiques de Représentation (R. 2123-1-4°du CCP)	< 40 000 € HT	Publicité librement définie en fonction du montant et des caractéristiques du marché public (R. 2123-8 CCP)		

À noter

Les acheteurs autres que ceux visés dans le tableau D (article R. 2100-1 CCP⁵) appliquent des mesures de publicité un peu plus souples :

- En MAPA : Publicité adaptée en fonction des caractéristiques du marché, notamment de son montant et de la nature des services en cause (article R. 2131-13 CCP)
- En procédures formalisées : Publicité au JOUE (article R. 2131-16 CCP)

Enfin, les acheteurs ont la faculté de faire paraître **une publicité supplémentaire** sur un autre support. Si la publicité supplémentaire ne comporte pas l'ensemble des renseignements figurant dans l'avis de marché publié à titre principal, les références de ce dernier doivent être mentionnées (article R. 2131-18 CCP).

5. « La Banque de France, l'Institut d'émission des départements d'outre-mer, l'Institut d'émission d'outre-mer, l'Institut de France, l'Académie française, l'Académie des inscriptions et belles-lettres, l'Académie des sciences, l'Académie des beaux-arts, l'Académie nationale de médecine, l'Académie des sciences morales et politiques, les offices publics de l'habitat, Pôle emploi, la Caisse des dépôts et consignations et, pour leurs achats destinés à la conduite de leurs activités de recherche, les établissements publics de l'Etat à caractère administratif ayant dans leurs statuts une mission de recherche **appliquent les règles relatives aux acheteurs autres que l'Etat, ses établissements publics à caractère autre qu'industriel et commercial, les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements.** ».

TABLEAU E : DÉLAIS DES PROCÉDURES				
MAPA	MAPA sous forme restreinte : candidatures et offres remises en 2 phases successives		MAPA sous forme ouverte : candidatures et offres remises concomitamment	
	Délais de réception fixés par l'acheteur en tenant compte de la complexité et du temps nécessaire de préparation (R. 2143-1 CCP et R. 2151-1 CCP)		Délais de réception fixés par l'acheteur en tenant compte de la complexité et du temps nécessaire de préparation (R. 2143-1 CCP et R. 2151-1 CCP)	
Appel d'offres	AOR (R. 2161-6 à R. 2161-8 CCP)		A00 (R. 2161-2 à R. 2161-3 CCP)	
	Candidature		Plis (candidatures+offres)	
	Délai de principe	Réduction	Délai de principe	Réduction
	• 30 jours : PA • 15 jours : EA	• 15 jours : Urgence	• 35 jours	<ul style="list-style-type: none"> • 15 jours : en cas de publication d'un avis de préinformation ou d'un avis périodique indicatif qui n'a pas été utilisé comme avis d'appel à la concurrence ou Urgence • 30 jours : si les candidatures et les offres sont ou peuvent être transmises par voie électronique
	Offre			
	Délai de principe	Réduction		
• 30 jours • Possibilité de fixer une date limite d'un commun accord avec les candidats sélectionnés (cf. encadré « A noter » ci-après)	<ul style="list-style-type: none"> • 10 jours : en cas de publication d'avis de préinformation qui n'a pas été utilisé comme avis d'appel à la concurrence ou Urgence • 25 jours : si les offres sont transmises par voie électronique 			
Procédure négociée	Candidature (R. 2161-12 CCP)		Offre (initiale) (R. 2161-14 à R. 2161-15 CCP)	
	Délai de principe	Réduction	Délai de principe	Réduction
	• 30 jours : PA • 15 jours : EA	• 15 jours	<ul style="list-style-type: none"> • 30 jours • Possibilité de fixer une date limite d'un commun accord avec les candidats sélectionnés (cf. encadré « A noter » ci-après) NB : à l'issue des négociations un délai limite est fixé pour la présentation d'éventuelles offres nouvelles ou révisées.	<ul style="list-style-type: none"> • 10 jours : en cas de publication d'avis de préinformation qui n'a pas été utilisé comme avis d'appel à la concurrence ou Urgence • 25 jours : si les offres sont transmises par voie électronique
Dialogue compétitif	Candidature (R. 2161-25 CCP)		Offre (R. 2161-28 à R. 2161-29 CCP)	
	Délai de principe		Délai de principe	
	• 30 jours		Aucune durée maximale ou minimale de dialogue fixée Lorsqu'il estime que le dialogue est arrivé à son terme, l'acheteur invite les participants sélectionnés (et encore en lice) à présenter leur offre finale sur la base de la ou des solutions qu'ils ont présentées et spécifiées au cours du dialogue L'acheteur fixe un délai suffisant pour les participants (au regard de la complexité et du temps nécessaire de préparation : R. 2151-1 CCP)	

À noter

En procédures formalisées, les délais de réception des candidatures et des offres fixés par le CCP constituent des **délais minimaux, l'acheteur étant invité à prendre en considération les spécificités du marché** (articles R. 2143-1 et R. 2151-1 CCP).

À ce titre, le CCP prévoit plus précisément divers **mécanismes d'allongement/prolongation** :

- Lorsque certains documents de la consultation ne sont pas publiés sur un profil, le délai minimal de réception des offres est **augmenté de cinq jours, sauf urgence** (article R. 2151-2 CCP)
- Lorsque les offres ne peuvent être déposées qu'à la suite d'une visite sur les lieux d'exécution du marché ou après consultation sur place de documents complémentaires, les délais de réception des offres **doivent être suffisants** (article R. 2151-3 CCP)
- Le délai de réception des offres est **prolongé de manière proportionnée** :

- Lorsqu'un complément d'informations, nécessaire à l'élaboration de l'offre et demandé en temps utile par l'opérateur économique, n'est pas fourni par l'acheteur 6 jours (ou 4 jours si le délai de réception des offres a été réduit pour cause d'urgence) au plus tard avant la date limite fixée pour la réception des offres ;
- En cas de modifications importantes apportées aux documents de la consultation (article R. 2151-4 CCP)

En **AOR** et en **procédure négociée**, les **pouvoirs adjudicateurs autres que les autorités publiques centrales** et les **EA** :

- Peuvent fixer la date limite de réception des offres d'un commun accord avec les candidats sélectionnés,
- En l'absence d'accord, le délai fixé ne peut pas être inférieur à 10 jours (articles R. 2161-9, R. 2161-10 CCP et R. 2161-16, R. 2161-22 CCP)

À noter

La loi ASAP a créé, entre autres mesures, un titre prévoyant un dispositif dérogatoire de passation et d'exécution des marchés publics en cas de circonstances exceptionnelles (ces mesures sont codifiées aux articles L. 2711-1 à L. 2711-8 CCP), permettant notamment la prolongation des délais de remise des candidatures et des offres, la prolongation de la durée d'exécution d'un marché public venant à terme, la prolongation

du délai d'exécution imparti au titulaire, ou encore la possibilité de ne pas sanctionner celui-ci en cas d'inexécution.

Ce dispositif nécessitera l'intervention d'un décret pour être mis en place, lequel définira notamment le champ d'application matériel, temporel et géographique des dérogations pouvant être accordées par les acheteurs.

Décret non publié à ce jour

Textes principaux de référence

- Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique
- L. 2120-1, L. 2122-1, L. 2123-1, L. 2124-2, L. 2124-3, L. 2124-4 CCP
- Annexe 2 CCP : Avis relatif aux seuils de procédure et à la liste des autorités publiques centrales en droit de la commande publique, NOR : ECOM1934008V
- R. 2124-3, R. 2124-5 CCP
- R. 2124-4, R. 2124-6 CCP
- R. 2123-1-1°, 2°, 3°, 4° CCP
- R. 2122-1 à R. 2122-11 CCP
- R. 2143-1 et R. 2151-1 CCP
- R. 2151-2 CCP à R. 2151-4 CCP
- R. 2161-2 à R. 2161-3, R. 2161-6 à R. 2161-8 CCP
- R. 2161-9 à R. 2161-10 CCP
- R. 2161-12, R. 2161-14 à R. 2161-16 CCP
- R. 2161-22 CCP
- R. 2161-25, R. 2161-28 à R. 2161-29 CCP

+ Pour aller plus loin ●●●

Site outils de l'aménagement :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/>

Rubrique aménagement opérationnel :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/amenagement-operationnel-r2.html>

✍ Rédacteurs ●●●

Laurent Givord, Adden avocats pour le Cerema

✉ Contacts ●●●

Cerema Territoires et Ville :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/contact-a642.html>

Sarah Olei, Raphaèle Ratto

Aménagement opérationnel - Raphaèle Ratto

Maquettage

www.laurentmathieu.fr

Date de publication

Mars 2021

© 2021 - Cerema

La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Commander ou télécharger nos ouvrages sur
www.cerema.fr

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment