

## LA COORDINATION DES ACHATS

**Les acheteurs peuvent faire le choix d'acquérir seuls les travaux, les fournitures et les services qui répondent à leurs besoins, de se grouper avec d'autres acheteurs ou de recourir à une centrale d'achat.**

**Les intérêts de coordonner et mutualiser leurs achats sont multiples pour les acheteurs. Outre les économies d'échelles réalisées en raison du volume de commande, d'autres aspects positifs doivent être relevés (réduction des coûts de procédure, développement de l'expertise dans le domaine de la commande publique, etc.).**

### 1. La centrale d'achat

#### *1.1. Le rôle d'une centrale d'achat*

Selon l'article 26-I de l'ordonnance n°[2015-899](#) du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, une centrale d'achat est un acheteur (pouvoir adjudicateur ou entité adjudicatrice) qui a pour objet d'exercer, à titre onéreux ou non<sup>1</sup>, des activités d'achat centralisées qui sont :

- soit l'acquisition de fournitures ou de services destinés à des acheteurs<sup>2</sup> ;
- soit la passation des marchés publics de travaux, de fournitures ou de services destinés à des acheteurs.

Selon l'article 27-I de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, pour les besoins qui relèvent des marchés publics de défense et de sécurité, une centrale d'achat est un acheteur ou un organisme public de l'Union européenne qui :

- acquiert des fournitures ou des services de défense ou de sécurité destinés à des acheteurs ;
- passe des marchés publics de défense ou de sécurité destinés à des acheteurs.

Le recours à ce mode de mutualisation des achats présente pour les acheteurs de nombreux avantages, notamment :

- la réduction des coûts relatifs à la procédure de passation des marchés publics ;
- la réalisation d'économies d'échelles et, en conséquence, la réduction du coût de la prestation ;
- le bénéfice de l'expertise du processus d'achat et l'amélioration de l'efficacité de la commande publique<sup>3</sup> ;
- l'élargissement de la concurrence<sup>4</sup>.

Pour les prestataires, la centrale d'achat offre également l'avantage d'accroître leur visibilité et leur champ d'intervention auprès des acheteurs.

Le recours à une centrale d'achat par les acheteurs ne saurait exclure les petites et moyennes entreprises (PME) de l'accès à la commande publique<sup>5</sup> car des mécanismes existent pour garantir cette liberté d'accès, tels que l'allotissement<sup>6</sup>, le groupement d'opérateurs ou encore la sous-traitance.

<sup>1</sup> Considérant 69 de la directive [2014/24/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

<sup>2</sup> Il n'est pas possible de recourir directement à une centrale d'achat pour la réalisation de travaux. En revanche, une centrale d'achat peut passer des marchés publics de travaux pour le compte des acheteurs.

<sup>3</sup> Considérant 15 de la directive du 26 février 2014.

<sup>4</sup> Considérant 15 de la directive 26 février 2014.

<sup>5</sup> Réponse ministérielle du 22 juin 2010, JO AN, QE n°[74088](#), p.6987.

Mise à jour le 29/08/2016

### 1.1.1 Les missions d'une centrale d'achat

La centrale d'achat peut se voir confier des missions plus ou moins étendues par les acheteurs. Elles peuvent porter sur un achat unique ou sur des achats répétés<sup>7</sup> au sens d'achats répondant à un besoin récurrent.

Elle peut remplir deux rôles principaux :

- l'acquisition de fournitures et biens qu'elle stocke puis cède aux acheteurs (rôle de « grossiste »<sup>8</sup>) ;
- la passation de marchés publics répondant aux besoins d'autres acheteurs pour le compte de ces derniers (rôle d' « intermédiaire »<sup>9</sup>).

A condition que cela soit en liaison avec une activité d'achat centralisée qui leur est confiée et que le besoin relève des marchés publics autres que de défense ou de sécurité<sup>10</sup>, les centrales d'achat peuvent également remplir un rôle accessoire d'activités d'achat auxiliaires sans publicité ni mise en concurrence préalables<sup>11</sup>.

Elles peuvent fournir aux acheteurs une assistance à la passation des marchés publics. Cette assistance peut prendre la forme notamment :

- d'une mise à disposition d'infrastructures techniques permettant aux acheteurs de conclure des marchés publics de travaux, de fournitures ou de services ;
- de conseil sur le déroulement ou la conception des procédures de passation de marchés publics ;
- de la préparation et la gestion des procédures de passation de marchés publics au nom de l'acheteur concerné et pour son compte.

Un acheteur ne peut pas confier à une centrale d'achat des activités d'achats auxiliaires qui ne seraient pas en liaison avec la prestation par celle-ci d'activités d'achat centralisées confiées par l'acheteur concerné. Un tel contrat constitue en principe, sous réserve de son caractère onéreux, un marché public soumis aux dispositions de l'ordonnance du 23 juillet 2015 et du décret n°[2016-360](#) du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics<sup>12</sup>.

### 1.1.2 Tout acheteur peut, sous certaines conditions, se constituer en centrale d'achat

Tout acheteur (pouvoir adjudicateur et entité adjudicatrice) peut se constituer centrale d'achat, dans les limites de ses statuts et de sa compétence<sup>13</sup>. Si un établissement public se constitue centrale d'achat, il convient de veiller à ce qu'il ne soit pas porté atteinte au principe de spécialité qui s'impose à lui.

A titre d'exemple, l'Union des groupements des achats publics (UGAP), établissement public industriel et commercial, est une centrale d'achat au titre de ses missions définies par décret<sup>14</sup>, tout comme l'Economat des armées au titre de l'article R.3421-2 du code de la défense.

Les activités d'achats centralisées doivent être menées de manière permanente<sup>15</sup>. Un acheteur ne peut pas se constituer centrale d'achat uniquement pour un achat unique au nom et pour le compte d'autres acheteurs.

Les centrales d'achat peuvent être généralistes ou porter sur un territoire ou un secteur d'achat spécifique<sup>16</sup>.

<sup>6</sup> Article 32 de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

<sup>7</sup> Considérant 69 de la directive du 26 février 2014.

<sup>8</sup> Considérant 69 de la directive du 26 février 2014.

<sup>9</sup> Considérant 69 de la directive du 26 février 2014.

<sup>10</sup> Cette possibilité est exclue pour les marchés publics de défense ou de sécurité (article 27 de l'ordonnance du 23 juillet 2015).

<sup>11</sup> Article 26-III de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

<sup>12</sup> Considérant 69 de la directive du 26 février 2014.

<sup>13</sup> CAA Marseille, 5 juillet 2004, *Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence*, n°04MA01109.

<sup>14</sup> Décret n°[85-801](#) du 30 juillet 1985 relatif au statut et au fonctionnement de l'Union des Groupements d'Achats Publics (UGAP).

<sup>15</sup> Article 2.14 de la directive du 26 février 2014.

<sup>16</sup> Des centrales d'achat dédiées existent ainsi dans le secteur de la santé.

La qualité de centrale d'achat ne permet pas à un acheteur, à ce titre, de proposer aux autres acheteurs, sans publicité ni mise en concurrence, des fournitures qu'il a lui-même créées ou des services qu'il a développés.

## 1.2. Le recours à une centrale d'achat

Tout acheteur peut, sans publicité ni mise en concurrence préalables, acquérir des fournitures et des services, avec ou sans prestations d'activités d'achats auxiliaires<sup>17</sup> répondant à des besoins relevant des marchés publics autres que de défense ou de sécurité auprès d'une centrale d'achat située en France ou dans un autre Etat membre de l'Union européenne. Dans cette hypothèse, il convient de veiller à ce que ce choix n'ait pas été fait dans le but de soustraire le marché public à l'application de dispositions nationales qui intéressent l'ordre public<sup>18</sup>.

Pour des besoins relevant des marchés de défense ou de sécurité, tout acheteur peut, sans publicité ni mise en concurrence préalables, acquérir des fournitures ou des services auprès d'une centrale d'achat. Cette dernière est un acheteur ou un organisme public de l'Union européenne qui :

- acquiert des fournitures ou des services de défense ou de sécurité destinés à des acheteurs ;
- passe des marchés publics de défense ou de sécurité destinés à des acheteurs.

Les acheteurs qui recourent à une telle centrale d'achat sont considérés comme ayant respecté leurs obligations de publicité et de mise en concurrence, pour autant que cette centrale d'achat respecte les dispositions de la présente ordonnance ou celles de la directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité et que les marchés publics attribués puissent faire l'objet de recours efficaces.

### 1.2.1 Le recours à une centrale d'achat en tant que grossiste

L'acheteur qui recourt à une centrale d'achat doit vérifier que les marchés publics passés par celle-ci en tant que grossiste le sont dans les conditions qui auraient dû être respectées si l'acheteur en question avait lui-même passé ce marché public.

Un pouvoir adjudicateur dont le besoin à satisfaire ne relève pas de son activité d'entité adjudicatrice ne peut faire appel à une centrale d'achat qui aurait passé un marché public selon les règles de passation relatives aux entités adjudicatrices. Toutefois, une entité adjudicatrice peut faire appel à une centrale d'achat qui aurait passé le marché public selon les règles applicables aux pouvoirs adjudicateurs<sup>19</sup>.

De même, une collectivité territoriale peut faire appel à une centrale d'achat si le marché public est passé en application des règles relatives à l'Etat, le seuil de procédure applicable aux collectivités territoriales étant plus bas que celui auquel est soumis l'Etat. A l'inverse, l'Etat ne peut pas faire appel à une centrale d'achat si le marché public est passé en application des règles applicables aux collectivités territoriales.

Pour répondre à un besoin relevant des marchés de défense et de sécurité, il est impossible de faire appel à une centrale d'achat qui aurait passé un marché public selon les règles de passation applicables aux marchés publics hors marchés publics de défense et sécurité. De même, pour répondre à un besoin ne relevant pas des marchés de défense et de sécurité, il est impossible de faire appel à une centrale d'achat qui aurait passé un marché public selon les règles de passation applicables aux marchés publics de défense et sécurité.

<sup>17</sup> Voir point 1.3. de la présente fiche.

<sup>18</sup> Article 26-IV de l'ordonnance du 23 juillet 2015. La Commission européenne considère à ce sujet que les dispositions nationales relatives aux délais de paiement ne sont pas d'ordre public au sens de ces dispositions.

<sup>19</sup> Dans ce cas, en effet, la centrale d'achat a appliqué des règles plus strictes que celle que l'entité adjudicatrice aurait dû elle-même appliquer si elle avait passé le marché public en cause.

En conséquence, si une centrale d'achat souhaite agir en tant que grossiste pour un grand nombre d'acheteurs :

- elle peut passer ses marchés publics selon les règles applicables aux pouvoirs adjudicateurs, permettant ainsi aux pouvoirs adjudicateurs et aux entités adjudicatrices d'avoir recours à ses services ;
- pour répondre à des besoins relevant des marchés publics de défense et de sécurité et des autres marchés publics, elle doit passer deux marchés publics différents.

Dans le cadre du rôle de « grossiste », l'acheteur n'a pas de lien contractuel avec le fournisseur ou le prestataire de service<sup>20</sup>. Les actes d'exécution du marché public, comme la résiliation par exemple, doivent donc être effectués par la centrale d'achat, seul cocontractant du fournisseur ou du prestataire de service.

Lorsqu'un acheteur soumis à l'ordonnance du 23 juillet 2015 recourt à une centrale d'achat dans les conditions précisées ci-dessus<sup>21</sup>, il est considéré comme ayant respecté ses obligations de publicité et de mise en concurrence.

### 1.2.2 Le recours à une centrale d'achat en tant qu'intermédiaire

L'établissement d'une convention n'est pas obligatoire entre les acheteurs et la centrale d'achat. Néanmoins, il est recommandé afin de déterminer précisément l'étendue des missions confiées à la centrale d'achat.

Les acheteurs peuvent, dans le cadre de la convention qu'ils signent avec la centrale d'achat, décider de confier tout ou partie de la procédure de passation du marché public à la centrale d'achat. Ils peuvent ainsi choisir d'effectuer par eux-mêmes certaines parties de la procédure, par exemple la remise en concurrence en application d'un accord-cadre ou l'attribution de marchés particuliers sur la base d'un système d'acquisition dynamique<sup>22</sup>.

La répartition des charges entre l'acheteur et la centrale d'achat doit être précisée dans la convention. Les candidats devront être informés de la répartition ainsi opérée : les informations relatives à ces questions devront figurer dans les documents de la consultation du marché public.

Lorsque la centrale d'achat passe un accord-cadre dont la passation des marchés subséquents ou des bons de commande est laissée à la charge des acheteurs, chaque acheteur bénéficiaire doit avoir été identifié dans l'accord-cadre et être partie à ce dernier. Ils peuvent ainsi l'avoir signé eux-mêmes ou avoir mandaté la centrale d'achat pour le signer en leurs noms.

L'acheteur demeure responsable du respect des dispositions applicables pour les opérations de passation ou d'exécution du marché public dont il se charge lui-même<sup>23</sup>. Au contraire, la centrale d'achat qui prend seule en charge la responsabilité du déroulement des procédures de passation du marché public assume la responsabilité directe de la légalité de la procédure<sup>24</sup>.

Sous réserve de clauses particulières dans la convention conclue avec la centrale d'achat qui intervient en tant qu'« intermédiaire », l'acheteur est chargé des actes d'exécution du marché public passé par la centrale d'achat.

### 1.2.3 Le recours à une centrale d'achat hors du territoire français

Pour rappel, les acheteurs peuvent avoir recours à une centrale d'achat située dans un autre Etat membre de l'Union européenne pour la satisfaction de leurs besoins relevant des marchés publics autres que de défense ou de sécurité<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> CAA Bordeaux, 14 avril 1992, *CHR de Saintes*, n°[91BX00577](#); CAA Paris, 9 février 2006, *Société Leeuwin France SA*, n°[01PA03990](#).

<sup>21</sup> Pour rappel, les conditions sont différentes selon que l'achat répond à un besoin relevant des marchés publics de défense et de sécurité ou des autres marchés publics.

<sup>22</sup> Considérant 69 de la directive du 26 février 2014.

<sup>23</sup> Article 26-II alinéa 2 de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

<sup>24</sup> Considérant 69 de la directive du 26 février 2014.

<sup>25</sup> Article 26-IV de l'ordonnance du 23 juillet 2015. Pour les marchés publics de défense ou de sécurité, la règle est rappelée au point 1.2.

Mise à jour le 29/08/2016

Lorsque la centrale d'achat qui agit en tant que grossiste ou d'intermédiaire à laquelle recourt l'acheteur est située dans un autre Etat membre de l'Union européenne, la loi alors applicable au marché public est la loi de cet Etat membre.

Dans cette hypothèse, il convient de veiller à ce que ce choix n'ait pas été fait dans le but de soustraire le marché public à l'application de dispositions nationales qui intéressent l'ordre public<sup>26</sup>.

Il importe de souligner que, lorsque la centrale d'achat intervient en tant que grossiste, les règles relatives aux délais de paiement ne sont pas considérées comme d'ordre public.

### **1.3. Les règles de passation et d'exécution des marchés publics de la centrale d'achat**

#### **1.3.1 Les règles applicables à la centrale d'achat qui agit en tant que grossiste**

Dans le cadre du rôle de « grossiste », l'acheteur n'a pas de lien contractuel avec le fournisseur ou le prestataire de service<sup>27</sup>. Les actes d'exécution du marché public, comme la résiliation par exemple, doivent donc être effectués par la centrale d'achat, seul cocontractant du fournisseur ou du prestataire de service.

Même si la centrale d'achat passe un marché public en tant qu'entité adjudicatrice dans le cadre de son activité de grossiste, elle ne peut pas bénéficier de l'exclusion prévue au 4° de l'article 15 de l'ordonnance du 23 juillet 2015<sup>28</sup>.

#### **1.3.2 Les règles applicables à la centrale d'achat qui agit en tant qu'intermédiaire**

Lorsque la centrale d'achat passe des marchés publics en tant qu'« intermédiaire », elle doit respecter les règles applicables aux acheteurs destinataires de ces achats. Si certaines dispositions ne sont pas applicables à l'acheteur pour le compte duquel le marché public est passé, elles ne sont pas non plus applicables à la centrale d'achat.

**Ex. :** L'article 110 relatif aux avances du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 n'est pas applicable 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<sup>29</sup>, à l'exception de ceux mentionnés au 2° alinéa de l'article 2 du décret. Si la centrale d'achat relève de la catégorie d'acheteurs non soumis à cette disposition mais passe un marché public destiné à l'Etat, le titulaire du marché public aura droit au versement d'une avance dans les conditions de l'article 110.

La répartition des charges entre l'acheteur et la centrale d'achat doit être précisée dans la convention. Les candidats devront être informés de la répartition des charges ainsi opérée : les informations relatives à ces questions devront figurer dans les documents de la consultation du marché public.

L'acheteur demeure responsable du respect des dispositions applicables pour les opérations de passation ou d'exécution du marché public dont il se charge lui-même<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Article 26-IV de l'ordonnance du 23 juillet 2015. La Commission européenne considère à ce sujet que les dispositions nationales relatives aux délais de paiement de son pas d'ordre public au sens de ces dispositions.

<sup>27</sup> CAA Bordeaux, 14 avril 1992, *CHR de Saintes*, n°[91BX00577](#); CAA Paris, 9 février 2006, *Société Leeuwin France SA*, n°[01PA03990](#).

<sup>28</sup> Aux termes du 4° de l'article 15 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, « les marchés publics passés pour la revente ou la location à des tiers, lorsque l'entité adjudicatrice ne bénéficie d'aucun droit spécial ou exclusif pour vendre ou louer l'objet de ces marchés publics et que d'autres entités peuvent librement le vendre ou le louer dans les mêmes conditions que l'entité adjudicatrice. Toutefois, cette exclusion ne s'applique pas lorsque ces marchés publics sont passés par les centrales d'achat. Les entités adjudicatrices communiquent à la Commission européenne, à sa demande, les catégories de produits et d'activités qu'elles considèrent comme exclus en vertu du présent 4° ».

<sup>29</sup> Article 109 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016.

<sup>30</sup> Article 26-II alinéa 2 de l'ordonnance du 23 juillet 2015.



Lorsque la centrale d'achat passe un accord-cadre dont la passation des marchés subséquents ou des bons de commande est laissée à la charge des acheteurs, chaque acheteur bénéficiaire doit avoir été identifié dans l'accord-cadre et être partie à ce dernier. Ils peuvent ainsi l'avoir signé eux-mêmes ou avoir mandaté la centrale d'achat pour le signer en leurs noms.

### 1.3.3 Les obligations particulières applicables aux centrales d'achat en matière de dématérialisation

Les centrales d'achat ont un rôle prépondérant en matière de dématérialisation<sup>31</sup>. Elles permettront à de nombreux acheteurs, lorsque les mêmes obligations leur incomberont, de bénéficier de leur expertise dans ce domaine et d'améliorer ainsi l'efficacité du processus d'achat.

Les règles relatives à la dématérialisation du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 s'appliquent aux centrales d'achat lorsqu'elles agissent en tant que grossiste et en tant qu'intermédiaire<sup>32</sup>.

L'article 39 du décret prévoit que les documents de la consultation sont gratuitement mis à disposition des opérateurs économiques sur un profil d'acheteur à compter de la publication de l'avis d'appel à la concurrence, sous réserve du cas particulier prévu au II de l'article 39 du décret.

Cette obligation s'applique aux marchés publics passés par les centrales d'achats répondant à un besoin dont la valeur estimée est égale ou supérieure aux seuils de procédure formalisée. Il est toutefois possible pour les centrales d'achat d'appliquer volontairement cette disposition pour ses autres marchés publics.

Cette obligation s'appliquera à tous leurs marchés publics pour lesquels une consultation sera engagée ou un avis d'appel à la concurrence envoyé à la publication à compter du 1<sup>er</sup> avril 2017<sup>33</sup>.

Conformément à l'article 41 du décret, toutes les communications et tous les échanges d'informations sont effectués par des moyens de communication électronique lorsqu'une consultation est engagée ou un avis d'appel à la concurrence envoyé à la publication à compter du 1<sup>er</sup> avril 2017 pour les centrales d'achat, sous réserve de l'exception prévue au II de cet article. Dans l'intervalle, la centrale d'achat peut imposer la communication électronique.

L'article 49 du décret prévoit que l'acheteur accepte que le candidat présente sa candidature sous la forme d'un document unique de marché européen (DUME) établi conformément au modèle fixé par le règlement de la Commission européenne, en lieu et place des documents mentionnés à l'article 48. Lorsqu'un opérateur économique utilise un DUME électronique qui constitue un échange de données structurées, la centrale d'achat n'est tenue de l'accepter que pour les marchés publics pour lesquels une consultation a été engagée ou un avis d'appel à la concurrence a été envoyé à la publication à compter du 1<sup>er</sup> avril 2017.

Il est rappelé que, dans le cadre des marchés public de défense ou de sécurité, la dématérialisation de la procédure de passation est toujours une simple faculté et que le document unique de marché (DUME) ne peut pas être utilisé par les opérateurs économiques.

### 1.3.4 Les centrales d'achats et la simplification des démarches des opérateurs économiques

Outre la dématérialisation, certaines procédures simplifiant les démarches des entreprises sont applicables à une date antérieure aux centrales d'achats, qu'elles agissent en tant que grossiste ou en tant qu'intermédiaire.

Pour les marchés publics hors marchés publics de défense et de sécurité, lorsqu'une consultation est engagée ou un avis d'appel à la concurrence envoyé à la publication à compter du 1<sup>er</sup> avril 2017, dans le cadre des procédures formalisées, les candidats ne sont pas tenus de fournir les documents justificatifs et moyens de preuve qui ont déjà été transmis au service acheteur concerné lors d'une précédente consultation et qui demeurent valables, même si celui-ci ne l'a pas expressément prévu<sup>34</sup>. Dans l'intervalle, les centrales d'achat peuvent faire bénéficier les opérateurs économiques de cette simplification en l'indiquant expressément dans les documents de la consultation.

<sup>31</sup> Considérant 72 de la directive du 26 février 2014.

<sup>32</sup> Que la centrale d'achat agisse en tant que grossiste ou en tant qu'intermédiaire, les obligations relatives à la dématérialisation s'appliquent, y compris lorsqu'elles ne s'appliquent pas à l'acheteur qui recourt à ses services.

<sup>33</sup> Article 39-IV du décret n°2016-360 du 25 mars 2016.

<sup>34</sup> Article 53 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016.

Il s'agit toujours d'une faculté pour les marchés publics de défense ou de sécurité.

## **2. Le groupement de commandes**

### ***2.1. Le recours au groupement de commandes***

Conformément à l'article 28 de l'ordonnance du 23 juillet 2015, des groupements de commandes peuvent être constitués entre des acheteurs afin de passer conjointement un ou plusieurs marchés publics.

Il peut être constitué entre tout acheteur, y compris une centrale d'achat<sup>35</sup>, national ou d'un autre Etat membre de l'Union européenne. Dans cette dernière hypothèse, ce choix ne doit pas avoir été fait dans le but de se soustraire à l'application des dispositions nationales qui intéressent l'ordre public<sup>36</sup>. Des personnes morales de droit privé qui ne sont pas des acheteurs au sens de l'ordonnance peuvent également être membre d'un groupement de commandes à condition que chacun des membres applique, pour les achats réalisés dans le cadre du groupement, les règles prévues par l'ordonnance du 23 juillet 2015<sup>37</sup>.

Cette mutualisation des achats présente les mêmes intérêts que ceux apportés par le recours à une centrale d'achats qui recherche cependant davantage la « massification » des besoins. A la différence de la centrale d'achat, le groupement de commandes n'a pas la personnalité juridique.

L'intérêt principal pour les acheteurs repose sur le lancement d'une consultation unique pour répondre aux besoins de plusieurs acheteurs en matière de travaux, de fournitures ou de services. Alors que la centrale d'achat n'a pas à satisfaire un besoin propre lorsqu'elle passe un marché public, il est nécessaire que chaque membre du groupement de commandes soit intéressé par la conclusion d'un ou des marchés publics qui seront conclus dans le cadre du groupement.

Un groupement de commandes peut être constitué soit de façon temporaire, pour répondre à un besoin commun ponctuel, soit de manière permanente en vue de répondre à des besoins récurrents.

### ***2.2. La convention constitutive du groupement***

Le groupement de commandes est nécessairement constitué par une convention constitutive que chaque membre est tenu de signer<sup>38</sup>.

Cette convention constitutive, dont la conclusion n'a pas à faire l'objet d'une publicité particulière, doit définir les règles de fonctionnement du groupement. Certaines mentions sont alors nécessaires :

- la durée ;
- l'objet ;
- le caractère ponctuel ou pérenne ;
- lorsque le groupement de commandes est constitué avec des pouvoirs adjudicateurs ou des entités adjudicatrices d'autres Etats membres de l'Union européenne, le droit applicable au marché public, choisi parmi les droits des Etats membres dont ils relèvent<sup>39</sup> ;
- la désignation du membre chargé de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution du marché public au nom et pour le compte des autres membres (ci-après appelé « coordonnateur ») ;
- le rôle respectif du coordonnateur et des autres membres ;
- le cas échéant, lorsqu'un concours sera organisé, la composition du jury ;
- les modalités d'adhésion et de retrait des membres.

<sup>35</sup> CE, 24 septembre 2003, *CAMIF*, n°[240604](#).

<sup>36</sup> Article 28-IV de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

<sup>37</sup> Article 28-I, 2<sup>e</sup> alinéa de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

<sup>38</sup> Article 28-II de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

<sup>39</sup> Article 28-IV, 2<sup>e</sup> alinéa de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

La convention doit nécessairement entrer en vigueur avant le lancement des procédures de passation. Pour les collectivités territoriales et les établissements en étant dotés, la conclusion de la convention constitutive nécessite l'intervention des organes délibérants<sup>40</sup>.

Si la convention constitutive du groupement de commandes n'a pas à faire l'objet d'une publicité particulière, certains éléments doivent toutefois être portés à la connaissance des candidats potentiels dès lors qu'ils sont susceptibles d'avoir une influence sur l'établissement de leurs offres. Tel est le cas notamment :

- de l'identification des membres du groupement de commandes et la répartition éventuelle des besoins entre eux ;
- de l'identification du coordonnateur et le rôle respectif de ce dernier et des autres membres du groupement de commandes ;
- le cas échéant, de la composition du jury ;
- de la répartition des responsabilités et du droit applicable aux marchés publics dans les conditions prévues à l'article 28-II de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

Dans le cadre d'un groupement de commandes permanent, les membres dont l'adhésion serait postérieure au lancement d'une procédure de passation ne peuvent pas bénéficier des prestations<sup>41</sup> eu égard à l'obligation de définir précisément la nature et l'étendue des besoins préalablement à la passation d'un marché public<sup>42</sup>.

Dans la convention constitutive du groupement de commandes, il est recommandé de prévoir des clauses relatives au retrait des membres et à la prise en charge des conséquences financières résultant de la diminution du périmètre du ou des marchés publics qui pourraient en résulter<sup>43</sup>.

### **2.3. Groupement de commandes et commission d'appel d'offres**

L'obligation d'instaurer une commission d'appel d'offres lorsqu'une collectivité territoriale ou un établissement public local participe à un groupement de commandes a pu être perçue comme un frein au développement de la mutualisation des achats. Désormais, une commission d'appel d'offres est constituée uniquement dans l'hypothèse où le groupement de commandes est composé en majorité de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux autres qu'un établissement public social ou médico-social<sup>44</sup>.

La convention constitutive d'un groupement de commandes peut prévoir que la commission d'appel d'offres compétente est celle du coordonnateur du groupement si celui-ci en est doté<sup>45</sup>.

Dans le cadre d'un concours, pour les groupements de commandes composé majoritairement de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux autres qu'un établissement public social ou médico-social, les membres de la commission d'appel d'offres du groupement font partie du jury. Pour les autres groupements de commande, la composition du jury est fixée par la convention de groupement<sup>46</sup>.

### **2.4. Le rôle du coordonnateur**

Aux termes de l'article 28-II de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, « *la convention constitutive du groupement, signée par ses membres, définit les règles de fonctionnement du groupement. Elle peut confier à l'un ou plusieurs de ses membres la charge de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution du marché public au nom et pour le compte des autres membres* ».

<sup>40</sup> CE, 25 avril 1994, *Région d'Aquitaine*, n°[99926](#) ; Réponse ministérielle du 28 février 2012, JO AN, question n°[1560](#), p.4837.

<sup>41</sup> Réponse ministérielle du 17 mai 2011, JO AN, question n°[100136](#), p.5146.

<sup>42</sup> Article 30 de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

<sup>43</sup> Réponse ministérielle du 19 février 2008, JO AN, question n°[9595](#).

<sup>44</sup> Article L.1414-3 – I du code général des collectivités territoriales, modifié par l'article 101 de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

<sup>45</sup> Article L.1414-3 - II du code général des collectivités territoriales

<sup>46</sup> Article 89-V du décret n°2016-360 du 25 mars 2016.



Sous l'empire de l'article 8 du code des marchés publics, la convention constitutive devait désigner un coordonnateur. Les nouvelles dispositions relatives aux groupements de commandes permettent désormais de confier, dans la convention constitutive, à plusieurs coordonnateurs la charge de mener tout ou partie de la procédure de passation ou d'exécution.

Si le terme « désigne » n'est pas repris par les nouvelles dispositions, les membres du groupement à qui est confiée tout ou partie de la procédure doivent être cependant identifiés ou, à tout le moins, identifiables dès le stade de la convention constitutive. En effet, la qualité de mandataire qui s'attache au coordonnateur suppose de recueillir le consentement des parties sur le rôle et l'identité du mandataire dès ce stade<sup>47</sup>.

Si seul le coordonnateur désigné par la convention constitutive du groupement est susceptible de voir sa responsabilité engagée du fait des irrégularités de la procédure de passation<sup>48</sup>, l'ensemble des membres est solidairement responsable lorsque la passation et l'exécution d'un marché public sont menées conjointement dans leur intégralité au nom et pour le compte de tous les acheteurs concernés<sup>49</sup>.

Lorsque le coordonnateur est chargé, conformément à la répartition prévue dans la convention constitutive du groupement de commandes, de l'exécution du marché public, il convient de définir précisément les missions qui relèvent de sa compétence. A titre d'exemple, la convention devrait indiquer la personne qui sera chargé d'organiser les éventuelles réunions de suivi des travaux, d'adresser les ordres de services ou de constater les manquements du titulaire et celle qui appliquera les éventuelles sanctions prévues par le marché public.

En matière d'exécution financière, une particularité existe lorsqu'un accord-cadre à bons de commande est passé par un groupement de commandes. En effet, lorsque cet accord-cadre comporte un montant minimum supérieur à 50 000 euros HT et lorsque chaque membre procède lui-même au paiement des prestations qu'il a commandées, l'accord-cadre peut prévoir que le régime de l'avance est celui qui relève des dispositions applicables aux accords-cadres à bons de commande ne comportant pas de minimum fixé en valeur<sup>50</sup>.

## 2.5. Groupement de commandes et co-maîtrise d'ouvrage

Les obligations de chaque maître d'ouvrage, même coordonnées, restent séparées. La loi n°[85-704](#) du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée (dite loi MOP) interdit au maître de l'ouvrage, qui est la personne morale pour qui l'ouvrage est construit, de se dessaisir de ses missions.

L'article 3 de cette loi autorise le maître d'ouvrage à confier, dans certaines limites, certaines de ses attributions à un mandataire ; les missions qui peuvent lui être dévolues sont énumérées de façon exhaustive à cet article. Ainsi, en vertu du 2° de l'article 3 de la loi MOP, le mandataire peut signer le contrat de maîtrise d'oeuvre, mais il doit recueillir préalablement l'approbation du maître d'ouvrage sur le choix de l'attributaire.

Les contrats que le coordonnateur du groupement de commandes conclut doivent donc être approuvés par chaque membre du groupement, en sa qualité de maître d'ouvrage.

Faute de pouvoir déléguer la maîtrise d'ouvrage au coordonnateur, le recours au groupement de commandes peut donc s'avérer complexe et ne semble pas adapté à la réalisation d'une opération unique. Il est conseillé aux personnes publiques de recourir à la co-maîtrise d'ouvrage<sup>51</sup>. Un maître d'ouvrage unique, dont les organes sont exclusivement compétents, est alors chargé d'exercer les compétences relevant de la maîtrise d'ouvrage.

<sup>47</sup> CAA Nantes, 22 décembre 2015, *Sociétés Titok Distribution et Titok Production*, n°[13NT03272](#).

<sup>48</sup> CAA Bordeaux, 12 juillet 2012, *Société Optima*, n°[11BX01620](#), sous l'empire de l'ancien code des marchés publics.

<sup>49</sup> Article 28-III de l'ordonnance du 23 juillet 2015 précitée.

<sup>50</sup> Article 110-I du décret n°2016-360 du 25 mars 2016.

<sup>51</sup> Article 2-II de la loi MOP.

Mise à jour le 29/08/2016

## **2.6. Règles applicables à la passation des marchés publics des groupements de commande composés de personnes qui ne sont pas soumises aux mêmes règles de passation**

Lorsqu'une personne non soumise à l'ordonnance du 23 juillet 2015 est membre du groupement de commandes, ce dernier devra obligatoirement appliquer les règles de l'ordonnance, y compris pour les besoins de cette personne<sup>52</sup>.

Dans le cadre d'un groupement de commandes composé d'acheteurs soumis à l'ordonnance du 23 juillet 2015, certains peuvent être soumis à des règles de passation différentes. Dans cette hypothèse, le groupement de commandes doit mettre en œuvre les règles les plus strictes applicables à l'un des membres du groupement.

**Ex. :** Un groupement de commandes composé de trois entités adjudicatrices et d'un pouvoir adjudicateur appliquera les règles de passation relatives au pouvoir adjudicateur pour l'ensemble de ces marchés publics, quelle que soit la part respective des marchés publics qui répond aux besoins des membres du groupement ayant la qualité d'entité adjudicatrice.

Un groupement de commandes composé par l'Etat et des collectivités territoriales appliquera les règles applicables à l'Etat. Une commission d'appel d'offres sera toutefois mise en place si le groupement est composé en majorité de collectivités territoriales (point 2.3 de la fiche).

Sauf à démontrer que la passation d'un marché public sous forme de groupement de commandes s'impose pour des raisons objectives, il est impossible de constituer un groupement composé par certains acheteurs ayant des besoins relevant des marchés publics de défense et de sécurité et d'autres acheteurs dont les besoins relèvent des autres marchés publics.

Si le recours à un tel groupement de commandes s'impose pour des raisons objectives, il convient d'appliquer les règles relatives aux contrats mixtes conformément à l'article 25 de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

## **3. Les autres formes de coordination**

### **3.1. La direction des achats de l'Etat**

La direction des achats de l'Etat a été créée par le décret du 3 mars 2016<sup>53</sup>. Placée auprès du ministre des finances et des comptes publics, elle se substitue au service des achats de l'Etat (SAE), service à compétence nationale.

La direction des achats de l'Etat a notamment pour mission de conclure les marchés publics interministériels ou en confier la conclusion à un autre service de l'Etat, à l'Union des groupements d'achats publics, à une autre centrale d'achat public ou à un établissement public de l'Etat. Elle s'assure de la bonne exécution de ces marchés publics.

### **3.2. Les entités communes transnationales**

Conformément à l'article 29 de l'ordonnance du 23 juillet 2015, les acheteurs peuvent adhérer à une entité commune transnationale, constituée notamment sous la forme d'un groupement européen de coopération territoriale. Les statuts ou une décision de l'organe compétent de cette entité déterminent les règles applicables aux marchés publics de cette entité.

<sup>52</sup> Article 28-I de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

<sup>53</sup> Décret n°[2016-247](#) du 3 mars 2016 créant la direction des achats de l'Etat et relatif à la gouvernance des achats de l'Etat.

Les règles applicables peuvent être :

- soit la loi de l'Etat dans lequel se trouve son siège ;
- soit la loi de l'Etat dans lequel elle exerce ses activités.

Le choix de la loi applicable ne doit pas avoir pour but de se soustraire à l'application de dispositions nationales qui intéressent l'ordre public.