



**DOSSIER D'EXPERTS**

COMMANDE PUBLIQUE

# Maîtriser l'exécution des marchés publics

Suivi contractuel, modifications,  
litiges et clôture

Florence David

Avocate associée cabinet Urban Conseil

# Maîtriser l'exécution des marchés publics

Suivi contractuel, modifications, litiges et clôture

L'exécution d'un marché public constitue la phase la plus longue, la plus exposée et souvent la plus risquée du contrat. Modifications en cours d'exécution, gestion des paiements, délais, pénalités, sous-traitance, réception des prestations, garanties, résiliation ou règlement des différends : autant de situations où les marges d'erreur sont faibles et les conséquences juridiques, financières ou contentieuses parfois lourdes.

Ce livre propose une lecture claire, structurée et opérationnelle du droit de l'exécution des marchés publics. Il accompagne le lecteur tout au long du cycle de vie du contrat, depuis la sécurisation du cadre contractuel jusqu'à la clôture ou la résiliation du marché.

L'ouvrage articule les règles du Code de la commande publique, les stipulations des CCAG, les exigences comptables et les apports de la jurisprudence administrative et financière. Il met l'accent sur les situations concrètes rencontrées par les praticiens : gestion des pièces contractuelles, suivi financier, maîtrise des délais, encadrement des modifications, prévention des litiges et sécurisation de la fin de marché.

Destiné aux acteurs publics comme aux opérateurs économiques, ce guide privilégie une approche pragmatique, orientée vers la sécurisation des pratiques, la prévention des risques et l'efficacité opérationnelle. Il constitue un véritable outil d'aide à la décision pour tous ceux qui pilotent, contrôlent ou exécutent des marchés publics au quotidien.



**Maître Florence David** est avocate associée du cabinet Urban Conseil. Elle intervient dans le domaine du droit de la construction, et particulièrement dans le domaine du droit des contrats complexes de la commande publique (montage d'opération, assistance à la passation de contrats de la commande publique, assistance et représentation en matière d'exécution de contrats de la commande publique, délégations, concessions de travaux ou services).

[boutique.territorial.fr](http://boutique.territorial.fr)

ISSN: 1623-8869

**territorial** éditions



9 782818 623916



**DOSSIER D'EXPERTS**

COMMANDE PUBLIQUE

# Maîtriser l'exécution des marchés publics

Suivi contractuel, modifications,  
litiges et clôture

Florence David

Avocate associée cabinet Urban Conseil

**territorial** éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 71 36 - Référence TDE 950A

Retrouvez tous nos ouvrages sur [boutique.territorial.fr](http://boutique.territorial.fr)

**Vous souhaitez  
nous contacter  
à propos de votre ouvrage ?**

## C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail** à :  
[service-client-editions@territorial.fr](mailto:service-client-editions@territorial.fr)  
en précisant l'objet de votre demande.  
Pour connaître l'ensemble de nos publications,  
rendez-vous sur notre boutique en ligne  
[boutique.territorial.fr](http://boutique.territorial.fr)

### **Avertissement de l'éditeur:**

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur de recourir à un professionnel du droit.

Nous sommes vigilants concernant les autorisations de reproduction et indiquons systématiquement les sources des schémas, images, tableaux, etc.

Pour toute demande de modification, mise à jour ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage, merci de contacter les éditions Territorial.

Ce livre ne peut être reproduit ni utilisé à des fins d'entraînement de systèmes d'intelligence artificielle. La fouille de textes et de données est interdite conformément à l'article 4(3) de la Directive (UE) 2019/790.

 <p><b>DANGER</b> <b>LE PHOTOCOPIAGE TUE LE LIVRE</b></p>	<p>Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. <b>CFC</b> 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70</p>
--	---



© Groupe Moniteur (Territorial Éditions), Gentilly

ISBN: 978-2-8186-2391-6

ISBN version numérique: 978-2-8186-2392-3

Imprimé par Neoprint, à Bourgoin-Jallieu (38) - Avril 2026

Dépôt légal à parution

# Sommaire

---

<b>Introduction</b> .....	p.7
---------------------------	-----

## Partie 1

### **Comprendre et sécuriser le cadre contractuel**

#### Chapitre I

<b>Identifier les pièces constitutives du marché</b> .....	p.11
<b>A - Conséquences de l'absence ou de l'irrégularité des pièces</b> .....	p.12
1. Conséquences juridiques et financières .....	p.12
2. Conséquences au stade de la passation ou de l'exécution .....	p.13
<b>B - La forme du contrat et les pièces contractuelles</b> .....	p.16
1. Définition du contrat administratif .....	p.16
2. Les différentes formes de marchés possibles .....	p.18
3. Les pièces constitutives du contrat .....	p.20
<b>C - Les annexes financières et leur usage concret</b> .....	p.34
1. Définition et rôle des annexes financières .....	p.34
2. La portée juridique des annexes financières et leur opposabilité .....	p.36
3. Utilisation des annexes dans le suivi de l'exécution financière .....	p.36
<b>D - Les CCAG (cahiers des clauses administratives générales)</b> .....	p.37
1. Définition et portée juridique .....	p.37
2. Les différents types de CCAG .....	p.38
3. Utilisation, articulation et dérogations aux CCAG .....	p.40
<b>E - Les documents d'exécution</b> .....	p.41
1. Ordres de service : définition, régime et portée .....	p.42
2. Bons de commande et marchés subséquents : fonctionnement dans les accords-cadres .....	p.46
3. Autres documents d'exécution .....	p.49

## Chapitre II

<b>Gérer les cessions, les nantissements de créances des marchés publics et les sûretés financières</b> .....	p. 53
<b>A - Le nantissement ou la cession de créance</b> .....	p. 53
1. Définition et fondement juridique .....	p. 54
2. Conditions de mise en œuvre .....	p. 54
3. Limites de la cessibilité .....	p. 55
4. Effets juridiques .....	p. 55
<b>B - L'exemplaire unique ou le certificat de cessibilité</b> .....	p. 56
1. Définition et rôle .....	p. 57
2. Contenu obligatoire .....	p. 57
3. Procédure de délivrance et opposabilité .....	p. 57
4. Particularités et précautions .....	p. 58
<b>C - Les sûretés financières : la retenue de garantie</b> .....	p. 58
1. Objet et finalité .....	p. 58
2. Caractère facultatif et conditions de mise en œuvre .....	p. 58
3. Montant et assiette .....	p. 58
4. Modalités de restitution .....	p. 59
<b>D - Les cautions et les garanties à première demande</b> .....	p. 59
1. Objet et finalité .....	p. 59
2. La caution personnelle et solidaire .....	p. 59
3. La garantie à première demande .....	p. 60
4. Conditions de substitution et restitution .....	p. 60

## Chapitre III

<b>Maîtriser les prix et les variations des prix</b> .....	p. 61
<b>A - Type de prix</b> .....	p. 61
1. Prix définitif ou provisoire .....	p. 61
2. Prix forfaitaire et prix unitaire .....	p. 62
<b>B - Variation du prix</b> .....	p. 63
1. Le prix ferme .....	p. 63
2. Le prix actualisable .....	p. 63
<b>C - Les prix des prestations supplémentaires ou modificatives</b> .....	p. 64
1. Principe général et cadre juridique .....	p. 64
2. Méthodes de fixation des prix .....	p. 64
3. Formalisation par avenant ou ordre de service .....	p. 65
4. Les six causes d'avenant au titre du Code de la commande publique .....	p. 65

## Partie 2

### Gestion opérationnelle des marchés publics

#### Chapitre I

<b>Gérer les modes de paiement</b> .....	p. 71
<b>A - Les avances</b> .....	p. 71
1. Cadre juridique .....	p. 71
2. Montant et calcul .....	p. 72

3. Régime des garanties .....	p.73
4. Modalités de remboursement .....	p.74
<b>B - Les acomptes .....</b>	<b>p.75</b>
1. Cadre juridique .....	p.75
2. Fonctionnement pratique .....	p.76
3. Droit au versement et obligations de l'acheteur .....	p.76
<b>C - Le solde du marché .....</b>	<b>p.76</b>
1. Le DGD exprès et la procédure classique .....	p.77
2. Le DGD tacite : une procédure encadrée .....	p.77
3. Le paiement du solde dans les autres types de marchés .....	p.78
<b>D - La plateforme Chorus Pro .....</b>	<b>p.79</b>
1. Présentation et objectifs de Chorus Pro .....	p.79
2. Modalités d'utilisation pour les entreprises .....	p.79
3. Circuit de validation et suivi des factures .....	p.80
4. Évolution et généralisation de la facturation électronique .....	p.80
<b>E - Les délais de paiement et les intérêts moratoires .....</b>	<b>p.80</b>
1. Délais de paiement réglementaires .....	p.80
2. Suspension du délai .....	p.81
3. Intérêts moratoires : principe et calcul .....	p.81
4. Indemnité forfaitaire et indemnisation complémentaire .....	p.81
5. Chorus Pro et traçabilité .....	p.81

## Chapitre II

### Gérer les délais du marché et les pénalités .....

<b>A - La fixation des délais d'exécution .....</b>	<b>p.83</b>
<b>B - Les modifications des délais .....</b>	<b>p.83</b>
1. Cadre juridique général .....	p.84
2. Prolongation des délais dans les marchés de travaux .....	p.84
3. Prolongation dans les marchés de fournitures et services .....	p.84
4. Pouvoir de modification unilatérale de l'acheteur .....	p.85
<b>C - Les pénalités de retard : nature et régime juridique .....</b>	<b>p.85</b>

## Chapitre III

### Encadrer et gérer les sous-traitants et les cotraitants .....

<b>A - Les groupements .....</b>	<b>p.87</b>
1. Groupements solidaires ou conjoints .....	p.88
2. Le rôle du mandataire .....	p.89
3. Les paiements des cotraitants .....	p.89
<b>B - Les sous-traitants .....</b>	<b>p.90</b>
1. La notion de sous-traitant .....	p.90
2. L'acceptation du sous-traitant .....	p.91
3. L'agrément des conditions de paiement des sous-traitants .....	p.91
4. L'autoliquidation de la TVA .....	p.91
5. Les sous-traitants de 2 <sup>e</sup> ou 3 <sup>e</sup> rang .....	p.92
6. Les paiements des sous-traitants (avances, acomptes, solde...) .....	p.92

## Chapitre IV

<b>Anticiper et gérer les modifications en cours de marché</b> .....	p.93
<b>A - Les modifications prévues dans le contrat : les clauses de réexamen</b> .....	p.93
1. Fondement juridique .....	p.94
2. Types de clauses de réexamen .....	p.94
3. Focus sur la rémunération provisoire du maître d'œuvre .....	p.94
4. Limites et précautions .....	p.95
<b>B - Les modifications non prévues mais autorisées</b> .....	p.95
1. Fondement juridique .....	p.95
2. Les circonstances imprévues .....	p.95
3. Les prestations supplémentaires indispensables .....	p.96
4. Le remplacement du titulaire .....	p.97
5. Les modifications non substantielles .....	p.97
6. Les modifications de faible montant .....	p.98
<b>C - Les modifications interdites ou substantielles</b> .....	p.98
1. Définition d'une modification substantielle .....	p.98
2. Conséquences juridiques .....	p.99
3. Points de vigilance .....	p.99

## Partie 3

### Clôture et résiliation des marchés publics

#### Chapitre I

<b>Gérer la fin du marché</b> .....	p.103
<b>A - Le constat de fin de marché</b> .....	p.103
1. L'admission des fournitures et des services .....	p.103
2. La réception des travaux .....	p.104
3. Les constats et les mises à disposition .....	p.106
<b>B - Les réserves et leurs conséquences (garantie, solde...)</b> .....	p.106
<b>C - Les conséquences de la fin du marché</b> .....	p.107
1. La gestion du solde du marché .....	p.107
2. Le transfert de la garde du chantier en matière de marché de travaux .....	p.112
3. Le point de départ des garanties .....	p.113

#### Chapitre II

<b>Gérer les résiliations et les différends</b> .....	p.115
<b>A - Les motifs de résiliation et résiliation aux frais et risques</b> .....	p.115
<b>B - Les opérations de liquidation</b> .....	p.116
<b>C - Le règlement des différends et la transaction</b> .....	p.117

## Introduction

---

Le marché public est bien plus qu'un simple contrat : il est l'expression juridique d'une volonté publique, traduite en engagement contractuel avec un opérateur économique. Il incarne une relation asymétrique mais encadrée, entre une personne publique investie d'une mission d'intérêt général et un titulaire chargé de la concrétiser par la réalisation de prestations, de travaux ou de services. Cette relation, bien que contractuelle, est traversée par des enjeux de puissance publique, de responsabilité, de transparence et de performance.

Dans un contexte marqué par la complexification des procédures, la judiciarisation croissante des litiges, et l'exigence renforcée de traçabilité, la maîtrise du droit des marchés publics est devenue une compétence stratégique. Elle ne concerne plus uniquement les juristes ou les acheteurs spécialisés, mais s'impose à tous les acteurs impliqués dans la commande publique : élus, techniciens, comptables, maîtres d'œuvre, entreprises, avocats, contrôleurs et agents de terrain.

Ce manuel a été conçu comme un outil de travail, un guide structuré et opérationnel, permettant de naviguer dans l'ensemble du cycle de vie d'un marché public. Il ne se limite pas à la passation, souvent bien documentée, mais s'attache à l'exécution, à la modification, à la clôture et à la résiliation – autant de phases où les risques juridiques sont les plus élevés et où les marges de manœuvre doivent être maîtrisées.

L'approche retenue est volontairement transversale : elle croise les textes du Code de la commande publique, les stipulations des CCAG (cahiers des clauses administratives générales), les pratiques contractuelles, les exigences comptables, et les apports de la jurisprudence administrative et financière. Chaque partie est structurée autour d'enjeux concrets, illustrés par des exemples, des cas pratiques, des extraits de décisions et des recommandations méthodologiques.

La partie 1 pose les fondements du contrat public. Elle explore la nature juridique du marché, les formes contractuelles possibles, les pièces constitutives, les annexes financières, les CCAG et les documents d'exécution. Elle insiste sur l'importance de l'identification précise du contrat, condition préalable à toute exécution régulière et à toute sécurité juridique. Une mauvaise identification peut entraîner des retards, des litiges, voire la nullité du contrat ou la mise en cause de la responsabilité des acteurs publics.

La partie 2 est consacrée à la gestion opérationnelle du marché. Elle aborde les modalités de paiement (avances, acomptes, solde), les délais d'exécution, les pénalités, la sous-traitance, les groupements, les modifications en cours de contrat et les outils de suivi. Elle met en lumière les leviers de performance, les points de vigilance, et les bonnes pratiques à adopter pour sécuriser l'exécution et prévenir les contentieux.

La partie 3 traite de la clôture et de la résiliation des marchés publics. Elle examine les procédures de réception, les garanties légales (parfait achèvement, bon fonctionnement, décennale), les réserves, les motifs de résiliation, les opérations de liquidation et les modes de règlement des différends. Elle insiste sur la nécessité d'une gestion rigoureuse de la fin du contrat, pour éviter les blocages, les pertes financières et les litiges postcontractuels.

Ce livre s'adresse à tous les praticiens du droit public, mais aussi à ceux qui, sans être juristes, doivent gérer des marchés au quotidien. Il vise à rendre le droit des marchés publics lisible, mobilisable et utile. Il ne prétend pas à l'exhaustivité doctrinale, mais à l'efficacité pratique. Il est le fruit d'une expérience de terrain, nourrie par des années de conseils, de contentieux, de formations et d'accompagnement d'acteurs publics et privés.

Dans un monde où la commande publique est à la fois un levier économique, un outil de politique publique et un champ de responsabilité juridique, il est plus que jamais nécessaire de maîtriser les règles, les usages et les subtilités du contrat administratif. C'est à cette ambition que répond cet ouvrage : offrir une lecture claire, structurée et opérationnelle du droit des marchés publics, au service de l'action publique et de la sécurité juridique des contrats.

## Partie 1

---

# **Comprendre et sécuriser le cadre contractuel**

La bonne exécution d'un marché public repose d'abord sur la solidité de son cadre contractuel. Avant même d'aborder les questions de paiement, de délais ou de modifications en cours d'exécution, l'acheteur doit maîtriser la structure du contrat, la portée de chacune de ses pièces et les documents qui encadrent juridiquement la relation avec le titulaire.

Cette première partie a pour objectif d'apporter au lecteur le socle de compréhension indispensable pour sécuriser l'ensemble de la vie du marché. Elle détaille les pièces constitutives du contrat, leurs valeurs respectives, les conséquences de leur absence ou de leur irrégularité, ainsi que les documents essentiels tels que les annexes financières, les CCAG ou les documents d'exécution.

En clarifiant le rôle et l'articulation de ces éléments, cette partie permet au lecteur d'identifier les points de vigilance, d'éviter les écueils les plus fréquents et de disposer d'un cadre contractuel solide pour la suite de l'ouvrage, qui portera sur la gestion opérationnelle du marché puis sur sa clôture.

## Chapitre I

---

# Identifier les pièces constitutives du marché

Dans le cadre de la gestion des marchés publics, l'identification précise du contrat et des documents d'exécution qui en découlent constitue une étape fondamentale. Elle permet de sécuriser juridiquement les relations entre les parties, de garantir la bonne exécution des prestations et de prévenir les litiges. Cette identification ne se limite pas à une lecture formelle du contrat : elle implique une compréhension fine de la nature juridique du marché, de ses pièces constitutives, de ses annexes financières, des références réglementaires comme les CCAG, et des documents d'exécution qui jalonnent la vie du contrat.

Dans un contexte marqué par une complexification croissante des procédures et une exigence renforcée de traçabilité, la maîtrise de ces éléments est devenue un enjeu stratégique pour les acheteurs publics, les juristes, les gestionnaires de marchés et les entreprises titulaires. Une mauvaise identification peut entraîner des retards, des litiges, voire la nullité du contrat.

Ce chapitre propose une analyse structurée des éléments clés qui composent le contrat et son exécution :

- les conséquences d'une absence ou d'une irrégularité dans les pièces contractuelles ;
- la forme du contrat et les documents qui l'accompagnent ;
- les annexes financières et leur portée ;
- les cahiers des clauses administratives générales (CCAG) ;
- les documents d'exécution qui jalonnent la vie du marché.

L'objectif est de fournir aux praticiens une grille de lecture claire et opérationnelle pour identifier, comprendre et mobiliser efficacement les documents contractuels tout au long du cycle de vie du marché.

# A - Conséquences de l'absence ou de l'irrégularité des pièces

## 1. Conséquences juridiques et financières

La jurisprudence administrative est venue préciser à plusieurs reprises les conséquences d'une mauvaise identification ou d'une absence de certaines pièces.

L'absence d'une pièce essentielle dans le cadre des marchés publics soulève des enjeux majeurs tant au stade de la passation qu'à celui de l'exécution et du contrôle des marchés.

**Au stade de la passation**, cette carence peut entraîner l'irrégularité de la procédure, le rejet d'une offre, la mise en cause de la responsabilité des acteurs publics, voire la nullité du contrat ou la mise en jeu de sanctions financières.

**Pendant l'exécution du marché**, l'analyse du droit positif, éclairée par la jurisprudence, met en lumière la rigueur attendue en matière de production et de contrôle des pièces justificatives, tout en nuancant cette exigence selon l'utilité de la pièce manquante pour l'appréciation de l'offre ou la régularité de la dépense.

Ainsi, dans un arrêt de la chambre régionale des comptes, il a été jugé que *« toutes les commandes de fournitures d'une collectivité auprès d'un fournisseur relèvent de contrats écrits ou oraux constituant des marchés publics et se voient appliquer les dispositions du code ; qu'il en résulte que la distinction opérée par le comptable entre mandats ordinaires et marchés n'a pas d'assise réglementaire »*<sup>1</sup>.

De telle sorte que l'absence de pièces justificatives requises a conduit à la reconnaissance d'un préjudice financier pour la collectivité et à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable.

Par ailleurs, en matière de contrôle de légalité, l'absence d'une pièce constitutive du marché lors de la transmission au préfet peut entraîner la suspension de la procédure ou la mise en cause de la validité du marché, comme le rappelle l'article [R.2131-5 du Code général des collectivités territoriales](#).

Enfin, la jurisprudence financière insiste sur la nécessité pour le comptable public de s'assurer de la présence de toutes les pièces justificatives requises avant d'ordonner le paiement.

À défaut, il engage sa responsabilité personnelle et pécuniaire, comme l'illustre la décision précitée de la chambre régionale des comptes<sup>2</sup>.

1. Chambres régionales et territoriales des comptes, Commune - Craponne (Rhône) - Appel du ministère public, 20 janvier 2017, Jugement n° 2017-0006.

2. Chambres régionales et territoriales des comptes, Commune - Craponne (Rhône) - Appel du ministère public, préc.

## 2. Conséquences au stade de la passation ou de l'exécution

L'absence d'une pièce essentielle dans le cadre des marchés publics peut avoir des conséquences variées selon le stade de la procédure et la nature de la pièce manquante.

**Au stade de la passation**, l'absence d'une pièce exigée par le règlement de la consultation (par exemple, un acte d'engagement signé, un planning d'exécution, une attestation sur l'honneur) rend l'offre irrégulière et justifie son rejet.

Cette irrégularité peut également entraîner l'annulation de la procédure si elle affecte l'égalité de traitement des candidats ou la transparence de la procédure<sup>3</sup>.

Enfin, l'absence d'une pièce constitutive du marché lors de la transmission au préfet peut entraîner la suspension de la procédure ou la mise en cause de la validité du marché<sup>4</sup>.

L'absence d'une pièce justificative **lors de l'exécution d'un marché public** soulève des enjeux majeurs tant pour la régularité du paiement que pour la responsabilité des acteurs publics.

D'emblée, il convient de retenir que l'absence d'une pièce justificative (facture, mémoire, attestation de service fait, document matérialisant une modification du marché, etc.) requise bloque en principe le paiement de la dépense publique, expose le comptable à une responsabilité personnelle et pécuniaire, et peut entraîner des sanctions disciplinaires ou financières.

### Pièces justificatives et responsabilité de l'ordonnateur : décryptage de la rubrique 4 du CGCT

L'article « **Rubrique 4** » du [Code général des collectivités territoriales](#) détaille les pièces à produire pour chaque type de paiement et chaque situation (avance, acompte, solde, sous-traitance, cession de créance, etc.), et précise que l'absence de l'écrit ou de la pièce justificative expose l'ordonnateur à la nécessité de produire un certificat administratif engageant sa responsabilité.

Ce texte détaille, pour chaque type de marché (marchés écrits, non écrits, marchés de travaux, fournitures, services, sous-traitance, etc.), la liste des pièces à produire à l'appui du paiement, telles que le contrat, les avenants, les factures, les certificats administratifs, ou encore les décisions de réception ou de résiliation.

Il précise notamment : « *Le représentant du pouvoir adjudicateur est seul responsable de la computation des seuils prévus par le Code de la commande publique notamment au regard du caractère de similitude et d'homogénéité des prestations ou, s'agissant des travaux, de l'ensemble des dépenses concourant à une même opération.* » Et : « *En l'absence de marché écrit pour les marchés publics égaux ou supérieurs au montant fixé par voie réglementaire au-delà duquel ils doivent être écrits, l'ordonnateur devra présenter à l'appui de la dépense un certificat administratif attestant qu'il prend la responsabilité de l'absence de marché écrit.* »

3. Tribunal administratif de Polynésie française, 10 février 2025, n° 2500031 ; Cour administrative d'appel de Bordeaux, 1<sup>re</sup> chambre - formation à 3, 4 mars 2010, 08BX02366.

4. Article R.2131-5 du Code général des collectivités territoriales.

Cette responsabilité est expressément prévue par les chambres régionales et territoriales des comptes<sup>5</sup> : « pour apprécier la validité des créances, les comptables doivent notamment exercer leur contrôle sur la production des justifications ; qu'à ce titre, il leur revient d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense concernée ; que pour établir ce caractère suffisant, il leur appartient de vérifier, en premier lieu, si l'ensemble des pièces requises au titre de la nomenclature applicable leur ont été fournies et, en second lieu, si ces pièces sont, d'une part, complètes et précises, d'autre part, cohérentes au regard de la catégorie de dépense définie dans la nomenclature applicable et de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée ; que lorsque les pièces justificatives fournies sont insuffisantes pour établir la validité de la créance, il appartient aux comptables de suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur leur ait produit les justifications nécessaires ».

L'absence de pièce justificative a donc pour première conséquence la suspension du paiement par le comptable public. Ce dernier engage sa responsabilité personnelle et pécuniaire s'il procède au paiement sans avoir vérifié la présence et la régularité des pièces requises.

Par ailleurs, en cas de contentieux entre les parties à un marché public, l'absence de pièce justificative peut avoir des conséquences substantielles sur la solution du litige.

D'une part, elle peut priver le titulaire du marché de la possibilité de justifier la réalité de la prestation exécutée ou du service fait, condition essentielle à l'obtention du paiement.

D'autre part, elle peut conduire à la remise en cause de la validité de la créance, voire à la nullité de la dépense engagée.

Le Conseil d'État<sup>6</sup> a ainsi précisé que « lorsque les pièces justificatives fournies sont insuffisantes pour établir la validité de la créance, il appartient aux comptables de suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur leur ait produit les justifications nécessaires ».

En contentieux, cette carence peut être opposée par la partie adverse pour contester la réalité ou la régularité de la créance, voire pour obtenir la condamnation de l'ordonnateur ou du titulaire à réparer le préjudice causé par un paiement irrégulier.

En outre, l'absence de pièce justificative peut être invoquée pour contester la validité d'un avenant, d'un ordre de service ou d'une modification du marché.



#### Article L.2194-3 du Code de la commande publique

« Les prestations supplémentaires ou modificatives demandées par l'acheteur au titulaire d'un marché public de travaux qui sont nécessaires au bon achèvement de l'ouvrage et ont une incidence financière sur le marché public font l'objet d'une contrepartie permettant une juste rémunération du titulaire du contrat.

À défaut de pièce justificative matérialisant la modification, la demande de paiement peut être rejetée. »

5. Chambres régionales et territoriales des comptes, Commune - Entraigues-sur-la Sorgue (Vaucluse), 2018-01-11, Jugement n° 2018-0003.

6. Conseil d'État, Section du contentieux, 8 février 2012, n° 340698.

Pour le titulaire du marché, l'absence de pièce justificative peut entraîner le rejet de sa demande de paiement, voire la perte de son droit à rémunération pour la prestation exécutée.

Pour l'ordonnateur, elle peut conduire à la mise en cause de sa responsabilité, notamment en cas de réquisition du comptable public pour procéder au paiement malgré l'absence de pièces requises.

On le voit donc, l'absence d'une pièce essentielle dans le cadre des marchés publics est susceptible d'entraîner des conséquences juridiques graves : rejet d'une offre, annulation de la procédure, blocage du paiement, mise en cause de la responsabilité de l'ordonnateur ou du comptable, voire nullité du contrat.

### **L'exigence de production des pièces justificatives : rappels jurisprudentiels et conséquences pratiques**

Thème	Référence(s)	Extrait(s)	Conséquence(s)
<b>Obligation de produire des pièces justificatives</b>	Article « Rubrique 4 » du Code général des collectivités territoriales	« La dépense est présentée sous la seule responsabilité de l'ordonnateur (...) Le comptable n'en reste pas moins responsable du contrôle de la production des factures sur un support, papier ou dématérialisé, lui permettant d'exercer ses contrôles sur la validité de la dette. »	Nécessité de produire les pièces requises pour chaque type de marché
<b>Contrôle du comptable public</b>	Conseil d'État, Section du contentieux, 8 février 2012, n° 340698	« pour apprécier la validité des créances, les comptables doivent notamment exercer leur contrôle sur la production des justifications »	Suspension du paiement en l'absence de pièces suffisantes
<b>Conséquence pour l'ordonnateur</b>	Article L.1617-3 du Code général des collectivités territoriales	« En cas de réquisition, l'ordonnateur est justiciable de la Cour des comptes, en application des dispositions de l'article L.131-1. »	L'ordonnateur peut être mis en cause devant la Cour des comptes
<b>Conséquence pour le titulaire du marché</b>	Conseil d'État, Section du contentieux, 8 février 2012, n° 340698	« Lorsque les pièces justificatives fournies sont insuffisantes pour établir la validité de la créance, il appartient aux comptables de suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur leur ait produit les justifications nécessaires. »	Perte du droit à paiement en l'absence de justificatif valide

En définitive, la production des pièces justificatives est une exigence fondamentale de la commande publique, dont l'absence peut avoir des conséquences lourdes tant pour l'ordonnateur, le comptable public que pour le titulaire du marché.

## B - La forme du contrat et les pièces contractuelles

Le contrat de marché public est un acte juridique qui formalise l'accord entre une personne publique et un opérateur économique pour la réalisation de prestations.

Il peut prendre différentes formes selon la nature du contrat : marché global, accord-cadre à bons de commande, accord-cadre à marchés subséquents, etc.

Les pièces contractuelles comprennent – notamment – l'acte d'engagement, le cahier des clauses administratives particulières (CCAP), le cahier des clauses techniques particulières (CCTP), le règlement de consultation, et les déclarations du candidat.

### 1. Définition du contrat administratif

#### a) *Définition de la notion de contrat administratif dans le cadre des marchés publics*

La notion de contrat administratif, en particulier dans le domaine des marchés publics, occupe une place centrale en droit public français.

Elle détermine non seulement le **régime juridique** applicable à ces contrats, mais aussi la **compétence juridictionnelle**, les **modalités d'exécution**, de **résiliation**, et les **droits d'accès** aux documents qui en découlent.

L'analyse du cadre légal et de la jurisprudence récente permet de cerner précisément les contours de cette notion, ses critères, ses conséquences et ses implications pratiques.

Dès l'abord, il convient de souligner que la qualification de contrat administratif emporte des conséquences majeures, tant pour les parties contractantes que pour les tiers, en ce qu'elle soumet le contrat à un **régime exorbitant du droit commun**, confiant la connaissance des litiges à la juridiction administrative et imposant des règles spécifiques de passation, d'exécution et de contrôle.

Les textes législatifs et la jurisprudence, abondamment fournis, permettent d'en dégager une définition rigoureuse et opérationnelle.

#### b) *Cadre législatif de la notion de contrat administratif en matière de marchés publics*

La qualification de contrat administratif dans le champ des marchés publics est d'abord posée par la loi.

Selon l'article 2 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001<sup>7</sup>, « *les marchés passés en application du Code des marchés publics ont le caractère de contrats administratifs. Toutefois, le juge judiciaire demeure compétent pour connaître des litiges qui relevaient de sa compétence et qui ont été portés devant lui avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi* ».

7. Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (Murcef).